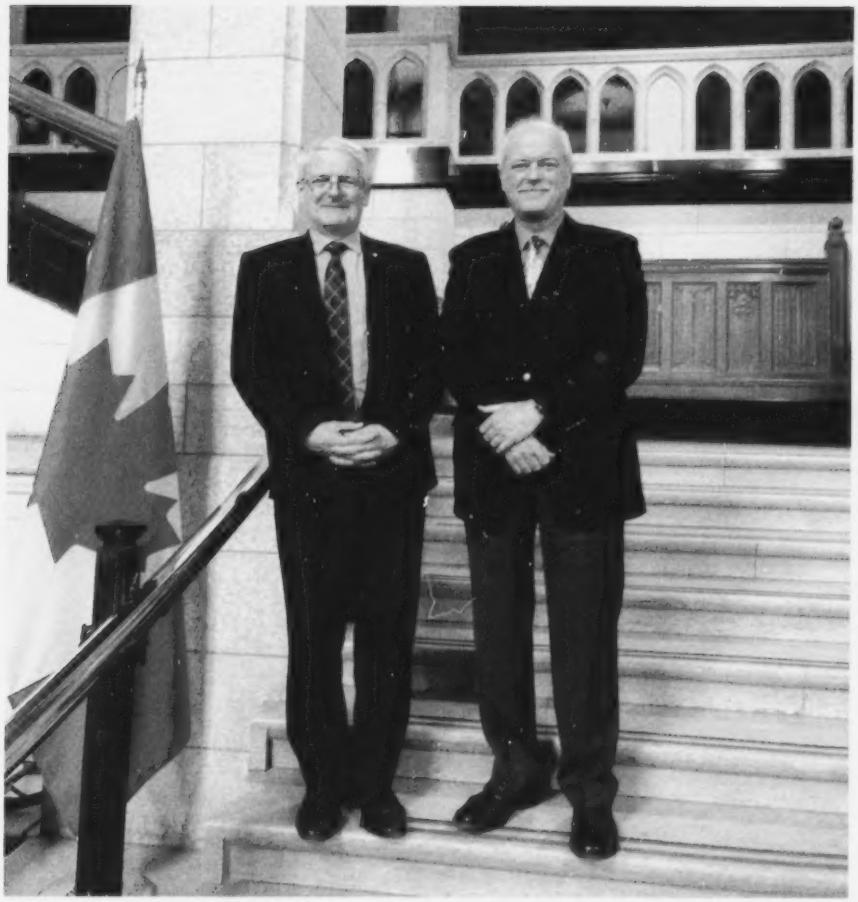
# 2018

# EXAMEN DE LA *LOI SUR LE PILOTAGE*

Transports Canada Transport Canada

Canada



Marc Garneau, Ministre des Transports et Marc Grégoire, Président, Examen de la *Loi sur le pilotage*

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Transports, 2018.

Le ministère des Transports, Canada autorise la reproduction du contenu de cette publication, en tout ou en partie, pourvu que pleine reconnaissance soit accordée au ministère des Transports, Canada et que la reproduction du matériel soit exacte. Bien que l'utilisation du matériel soit autorisée, le ministère des Transports, Canada se dégage de toute responsabilité quant à la façon dont l'information est présentée et à l'interprétation de celle-ci. Il est possible que cette publication ne tienne pas compte des dernières modifications apportées au contenu original. Pour obtenir l'information la plus récente, veuillez communiquer avec le ministère des Transports, Canada.

T86-45/2018F-PDF
978-0-660-26192-8
15384F

# MESSAGE DU PRÉSIDENT

Lorsque j'ai été nommé président, j'étais à la fois honoré et enthousiaste à l'idée d'entreprendre ce travail. Je savais que ce ne serait pas une tâche facile, puisqu'on m'a chargé d'examiner et de formuler des recommandations en vue de moderniser une loi datant de près d'un demi-siècle, puis d'essayer d'améliorer un système qui fonctionne plutôt bien. Je savais aussi que les tensions entre pilotes et armateurs ont toujours existé et que celles-ci se poursuivraient probablement dans l'avenir.

Le pilotage maritime est une profession importante qui est quelque peu dissimulée aux yeux du public en raison de son succès. Bien que la plus grande partie de notre commerce international arrive par voie maritime, beaucoup de gens ne sont pas conscients que la plupart des navires, une fois en eaux canadiennes, sont tenus d'avoir à leur bord un pilote maritime ou un titulaire de certificat pour naviguer jusqu'à leur destination. Depuis de nombreuses années, ces pilotes maritimes ont maintenu un record de 99,9 % d'affectations sans incident pour l'ensemble de leurs affectations. Bien que le pilotage maritime ne soit pas au premier plan des préoccupations du grand public, les incidents de navigation peuvent avoir des conséquences catastrophiques. Dans cette optique, des services de pilotage sûrs et efficaces contribuent également au maintien de la propreté des eaux et des côtes.

Au cours des derniers mois, j'ai présidé de nombreuses discussions éclairées et parfois animées sur le pilotage. De nombreuses personnes ont donné librement leur temps et leurs conseils pour m'aider à façonner et à guider ma réflexion tout au long de l'Examen. Le message dominant qui ressort de ces discussions est que la sécurité doit être au centre du système de transport maritime et qu'il ne peut y avoir aucun compromis. Tout le monde a un rôle à jouer pour assurer la sécurité des transports, y compris les pilotes, les membres de l'industrie et les organismes de réglementation.

Dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur le pilotage*, j'ai eu l'occasion de rencontrer des Autochtones. L'alimentation et la vie sociale, économique et culturelle des collectivités côtières dépendent de la propreté des voies navigables, et la sécurité sera toujours la question la plus importante. Les peuples autochtones cherchent à jouer un rôle plus important en ce qui concerne les voies navigables qui bordent leurs collectivités. Ils souhaitent jouer un rôle plus prédominant au sein des organes de décision en ce qui a trait au pilotage et dans le cadre d'initiatives de formation pour les jeunes. J'encourage le gouvernement du Canada à continuer d'explorer la manière dont certains de ces besoins pourraient être comblés à l'avenir dans le cadre du Plan de protection des océans ou d'autres initiatives.

Le rapport qui suit est un résumé des recherches et des conseils dont j'ai pris connaissance, ainsi que des recommandations pratiques visant à renforcer le cadre législatif et réglementaire du pilotage maritime au Canada. En terminant, j'aimerais remercier toutes les personnes ayant contribué à cet examen, ainsi que le travail du Secrétariat de l'Examen de la *Loi sur le pilotage*, dirigé par Michèle Bergevin. Je tiens à remercier tout particulièrement Christy Hitchcock et Vicki Kelly, qui ont toutes les deux tout mis en œuvre pour faciliter mon travail.

Le tout respectueusement soumis,

**Marc Grégoire**

# SOMMAIRE

La *Loi sur le pilotage* a été adoptée en 1972 à la suite de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, sous la présidence de l'honorable juge Yves Bernier. La *Loi sur le pilotage* fournit le cadre législatif pour les services de pilotage au Canada et établit les quatre administrations de pilotage en tant que sociétés d'État : l'Administration de pilotage de l'Atlantique, l'Administration de pilotage des Grands Lacs, l'Administration de pilotage des Laurentides et l'Administration de pilotage du Pacifique. Chacune des administrations de pilotage a le mandat d'établir et d'offrir des services de pilotage sécuritaires et efficaces dans leurs régions respectives.

La *Loi sur le pilotage* a fait l'objet de plusieurs examens depuis son entrée en vigueur, soit à titre de sujet autonome, soit dans le cadre d'un examen de questions de transport plus vastes. Bien que plusieurs recommandations de réforme aient été formulées, une seule série de modifications substantielles a été apportée en 1998. Sinon, la plus grande partie de la *Loi sur le pilotage* est demeurée en grande partie inchangée. Le principal objectif du présent Examen de la *Loi sur le pilotage* est de moderniser la législation pour faire en sorte qu'elle soit mieux harmonisée aux réalités actuelles et futures du système de transport maritime.

## Contexte

Le transport maritime est un élément essentiel de la prospérité économique du Canada, des marchandises destinées au commerce international d'une valeur de plus de 200 milliards de dollars étant transportées en eaux nationales. Il est impératif que le système de transport soit sûr, efficace et respectueux de l'environnement, et tous les intervenants du secteur maritime ont un rôle à jouer pour soutenir un tel système de transport.

Le système de pilotage maritime au Canada présente un taux global d'affectations sans incident de plus de 99,9 %, soit un taux record qui n'a pas baissé en deçà de 99,7 % au cours des dix dernières années. Dans l'ensemble, le dossier de sécurité démontre que le système de pilotage du pays est sécuritaire. Tout projet de réforme de la *Loi sur le pilotage* doit maintenir un environnement propice à l'amélioration continue de la sécurité.

Bien que reconnaissant ce bilan exemplaire en matière de sécurité, certains intervenants se sont dits préoccupés par les coûts trop élevés du pilotage au Canada. Les frais de pilotage représentent approximativement de 20 à 25 pour cent des frais maritimes que les navires doivent acquitter à leur arrivée au Canada. De plus, en raison de la structure monopolistique de la prestation des services de pilotage, des critiques ont été formulées par les utilisateurs de l'industrie, tout particulièrement parce que le pilotage est obligatoire et que les expéditeurs doivent assumer les coûts du pilotage par le biais des tarifs.

Tout au long du processus d'examen de la *Loi sur le pilotage*, les utilisateurs de l'industrie ont exprimé leur intérêt à accroître le rendement global du système de pilotage du Canada en apportant des changements au cadre de pilotage actuel. Certaines considérations comprennent la fusion des quatre administrations de pilotage en une seule entité, l'introduction de technologies plus avancées et la modification du modèle de main-d'œuvre existant pour les pilotes.

D'autres obstacles ont également été identifiés, comme le manque d'uniformité des règlements de pilotage dans l'ensemble du pays, l'absence de mécanismes solides de surveillance et d'application de la loi et la rigidité du processus d'établissement des tarifs. Certains de ces problèmes requièrent des modifications législatives.

Pour déterminer la meilleure façon de moderniser la *Loi sur le pilotage*, tous les aspects de la loi ont été examinés afin de fournir un ensemble complet de recommandations. Le rapport sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*, ainsi que ses recommandations, sont organisés selon les thèmes suivants : but et principes, gouvernance, main-d'œuvre, sécurité et tarifs et frais.

## But et principes

De nombreuses lois fédérales comportent un préambule ou une disposition d'objet, ou un énoncé général des principes de l'intérêt public, pour régir la prestation de services autorisés ou l'exercice des pouvoirs législatifs créés par la loi. À part l'énoncé des objectifs des administrations de pilotage à l'article 18 de la *Loi sur le pilotage*, la loi ne contient aucune directive sur les résultats publics à atteindre.

L'absence d'un énoncé des objectifs et des principes de politique est liée à trois grandes préoccupations relatives à la prestation des services de pilotage au Canada. La première préoccupation est le manque d'uniformité à l'échelle nationale – quatre administrations de pilotage autonomes ont créé des programmes distincts qui tiennent compte des préférences locales. La deuxième préoccupation est l'absence d'un cadre stratégique régissant les vastes pouvoirs discrétionnaires de réglementation que la *Loi sur le pilotage* crée. La troisième préoccupation a été exprimée par certains intervenants qui ont laissé entendre qu'une disposition d'objet ou une déclaration de principes pourrait remédier aux irritants ou aux préoccupations actuelles, surtout en ce qui concerne le coût des services de pilotage fournis en situation de monopole. Une disposition d'objet explicite de la *Loi sur le pilotage* qui clarifie le mandat du conseil d'administration et de l'équipe de gestion en ce qui concerne l'établissement des frais permettrait d'améliorer la responsabilisation et la transparence et de veiller à ce que les frais et les tarifs fixés par les administrations de pilotage soient conformes à leur but et à leurs objectifs.

**On peut dissiper ces préoccupations en modifiant la *Loi sur le pilotage* et en améliorant la clarté, la prévisibilité et l'uniformité à l'échelle nationale grâce à un énoncé élargi de l'objet de la loi et des principes directeurs qui sont conformes à la Politique nationale des transports de la *Loi sur les transports au Canada*.**

## Gouvernance

L'examen de la *Loi sur les transports au Canada* déposé en 2016 recommandait de regrouper les quatre administrations de pilotage en une seule entité nationale. Le but de cette exploration d'un modèle fusionné était de déterminer s'il était possible de réaliser des économies et d'améliorer la prestation de services. Le processus de l'Examen de la *Loi sur le pilotage* a également permis d'identifier et d'analyser un plus grand éventail de modèles de gouvernance potentiels. Tout changement à la structure de gouvernance actuelle devrait permettre de maintenir ou d'améliorer le niveau élevé actuel de sécurité du pilotage.

Les six modèles pris en considération sont les suivants :

1. Maintenir les quatre administrations de pilotage;
2. Fusionner l'Administration de pilotage des Grands Lacs, l'Administration de pilotage des Laurentides, tout en maintenant l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'Administration de pilotage du Pacifique.
3. Fusionner l'Administration de pilotage de l'Atlantique, l'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage des Laurentides, tout en maintenant l'Administration de pilotage du Pacifique.
4. Fusionner les quatre administrations de pilotage en une seule administration de pilotage;
5. Créer une société de pilotage sans but lucratif unique fondée sur le modèle de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent; ou
6. Créer une société de pilotage sans but lucratif unique fondée sur le modèle de NavCanada.

Les recherches réalisées sur les différentes structures de gouvernance indiquent que la méthode prédominante pour la prestation des services de pilotage à l'échelle mondiale est celle des monopoles réglementés.

En principe, plus le degré de consolidation est élevé, plus grande est la probabilité de réaliser des gains d'efficacité. Il peut aussi y avoir d'autres avantages, comme une plus grande uniformité à l'échelle nationale pour la prestation des services, la possibilité de mobiliser une plus grande expertise pour aider à la gestion des risques et la promotion d'une adoption plus normalisée de la technologie. Toutefois, l'ampleur de ces gains est incertaine puisqu'ils pourraient être neutralisés par des augmentations de coûts dans d'autres domaines. De plus, on risque un affaiblissement de la réactivité locale en cas de fusion.

La fusion complète ou la création d'une corporation de pilotage à but non lucratif peut poser de plus grands défis de mise en œuvre que la fusion partielle. Selon la manière dont le modèle est mis en œuvre, il y a un potentiel de coûts de transition qui pourraient faire augmenter les coûts globaux de la prestation de services de pilotage à moyen ou à long terme. Notamment, un modèle à but non lucratif peut être guidé par des mesures incitatives de réduction des coûts plus importantes que dans un modèle de société d'État.

Malgré les avantages liés à la fusion de quatre administrations de pilotage, il y a un manque d'appui de la part des intervenants en raison du potentiel d'augmentation des coûts associée à la transition et du risque d'une diminution de l'adaptation aux besoins locaux.

La majorité des intervenants, comme l'indiquent leurs mémoires et leur participation lors des tables rondes sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*, sont en faveur du maintien des quatre sociétés d'État. La plupart des administrations de pilotage et des représentants des pilotes favorisent également le statu quo, tandis que certains représentants de l'industrie ont manifesté un certain intérêt pour d'autres options, comme la fusion des administrations de pilotage ou la transition vers un modèle à but non lucratif comme NavCanada. Tout au long de l'examen, la fusion partielle en une administration de pilotage de l'Est et une administration de pilotage de l'Ouest a reçu peu d'appui de la part des intervenants, tout comme ce fut le cas pour la création d'une seule corporation unique à but non lucratif inspirée de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.

**Toutefois, compte tenu de la voie navigable contiguë et des relations de travail existantes entre l'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage des Laurentides, la fusion de ces deux administrations de pilotage pourrait se faire avec comme objectifs de réduire les coûts, d'accroître l'efficacité et de constituer une base de référence pour évaluer s'il est faisable et souhaitable de procéder à d'autres fusions dans l'avenir.**

**De plus, la mise sur pied d'un comité consultatif national qui servirait de tribune nationale pour discuter des questions de pilotage pourrait contribuer à assurer une gestion efficace, à assurer l'uniformité à l'échelle nationale et à promouvoir l'inclusion d'un plus vaste éventail d'expertise.**

Avec la discussion entourant la structure de gouvernance vient la question de la composition du conseil d'administration. La plupart des intervenants se sont prononcés en faveur du maintien de la structure actuelle du conseil d'administration – soit deux représentants du secteur maritime, deux des pilotes et deux du public – dans leurs mémoires préliminaires, appelant même à enchâsser cette composition historique dans la *Loi sur le pilotage*. Toutefois, certains intervenants estiment qu'il y a des conflits d'intérêts réels ou perçus au sein des conseils d'administration, puisque les membres actifs des industries des pilotes et du transport maritime détiennent des sièges avec droit de vote.

Le recours à la représentation sectorielle n'est pas conforme à la pratique actuelle du gouvernement du Canada qui consiste à désigner les membres des conseils d'administration. Certaines administrations de pilotage ont déjà des commissions dont la composition reflète le résultat d'un processus de sélection qui diffère considérablement de la composition historique.

Lors de la Table ronde sur la gouvernance en janvier 2018, la plupart des intervenants ont accepté l'idée d'un conseil d'administration neutre qui ne compte pas de pilotes actifs ou de membres de l'industrie. Certains intervenants ont également suggéré que la majorité des administrateurs devraient avoir une certaine forme d'expérience maritime et que l'expertise spécialisée pourrait être transférée à un comité consultatif national.

**Le fait d'avoir un conseil d'administration neutre réduira les conflits d'intérêts réels ou perçus entre les membres du conseil et s'alignera sur les processus de nomination ouverts et transparents du gouvernement du Canada.**

De plus, pour appuyer l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation avec les collectivités autochtones et pour offrir de meilleures occasions de partager l'expertise traditionnelle et locale, **il est également recommandé qu'un poste au sein du conseil d'administration de l'Administration de pilotage du Pacifique soit désigné pour un représentant des collectivités autochtones de la Colombie-Britannique.**

### Main-d'œuvre

Tout au long du processus d'examen de la *Loi sur le pilotage*, on a défini les avantages et les inconvénients de la structure actuelle de la main-d'œuvre pour la prestation des services de pilotage. Le coût à la hausse des droits de pilotage a été au cœur de cette discussion, car les coûts de main-d'œuvre représentent une part importante des coûts des administrations de pilotage. Les différences entre les pilotes salariés et les pilotes contractuels ont également donné lieu à des demandes de réforme de la structure de la main-d'œuvre du pilotage.

Par exemple, bien que les administrations de pilotage aient des capacités en matière de gestion et de surveillance des pilotes salariés, elles ne sont pas en mesure d'exercer un niveau d'influence similaire sur leurs pilotes contractuels. Mis à part les conditions négociées dans les contrats de services avec les sociétés de pilotes, les administrations de pilotage ont peu de moyens de fournir et d'appliquer les directives aux pilotes contractuels et n'ont pas la possibilité de faire appel à d'autres fournisseurs de services.

De plus, les administrations de pilotage ne sont pas en mesure d'embaucher ou de conclure un contrat avec plus d'un groupe de pilotes dans chaque région, ce qui en fait le fournisseur exclusif de services pour cette région. Toutefois, l'incapacité d'embaucher simultanément des employés et des pilotes contractuels signifie que les administrations de pilotage doivent se fier uniquement aux corporations de pilotes pour obtenir des conseils et des recommandations. Par conséquent, dans les zones desservies exclusivement dans le cadre d'ententes contractuelles, les administrations de pilotage sont incapables de développer une expertise interne en matière de pilotage. Cela crée un potentiel de conflits d'intérêts et laisse certaines administrations de pilotage en position défavorable et fait ressortir la nécessité d'une plus grande souplesse du système.

**Ces difficultés peuvent être réduites le plus possible en modifiant la *Loi sur le pilotage* pour permettre aux administrations de pilotage d'utiliser la configuration de la main-d'œuvre – qu'il s'agisse d'employés pilotes, de pilotes contractuels ou des deux – qui répond le mieux à leurs besoins. Cette situation serait gérée à l'aide d'un système de répartition équitable et efficace permettant de maintenir la sécurité du système de pilotage.**

Le modèle d'arbitrage de sélection des offres finales, utilisé entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes pour les questions en suspens dans les négociations contractuelles, a donné lieu à des sélections litigieuses. Étant donné que l'arbitre doit choisir une offre dans son intégralité sans tenir compte des autres renseignements pertinents concernant l'administration de pilotage ou la corporation de pilotes, l'offre choisie peut ne pas refléter pleinement les coûts ou les répercussions opérationnelles.

L'autonomie financière de l'administration de pilotage peut être compromise si l'offre choisie n'est pas financièrement viable ou si une augmentation correspondante des tarifs pour répondre à ces besoins est rejetée. **La *Loi sur le pilotage* devrait être modifiée de sorte que l'arbitre doive tenir compte du but et des principes de la loi lorsqu'il rend des décisions d'arbitrage.**

On craint également que les contrats de service entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes comportent des dispositions qui chevauchent le règlement de l'administration de pilotage. Cela a pour effet de contourner le processus réglementaire et crée de l'incertitude quant aux exigences en matière de pilotage. Par conséquent, il doit être manifeste que la *Loi sur le pilotage* et son règlement d'application ont préséance sur les contrats de services de pilotage.

En tant qu'entités privées, les corporations de pilotes ne sont pas assujetties aux exigences relatives à la divulgation financière ou à la production de rapports. Les utilisateurs de l'industrie se sont dits préoccupés par le manque de transparence et de responsabilisation des corporations de pilotes, compte tenu du fait que la prestation des services de pilotage est une exigence obligatoire et qu'un monopole réglementé par le gouvernement fédéral entraîne des attentes plus élevées en matière de transparence et de surveillance publique. **Toutes les corporations de pilotes devraient être assujetties à des niveaux plus élevés de transparence et de responsabilité, y compris la publication des états financiers et des contrats de service.**

## Sécurité

Plusieurs questions ont été examinées en ce qui concerne le cadre de sécurité de la *Loi sur le pilotage*, y compris la portée des pouvoirs réglementaires, l'application de la loi, la gestion des risques, la technologie, les exemptions de pilotage, les exigences médicales et l'Arctique.

Les administrations de pilotage fonctionnent à la fois comme organisme de réglementation et comme fournisseur de services. À l'échelle internationale, ces fonctions sont souvent séparées, avec un organisme, généralement l'État, qui réglemente le service et un autre organisme responsable de la prestation des services. Les intervenants ont exprimé un certain appui à la séparation de ces deux fonctions; toutefois, on s'inquiétait aussi de la capacité de Transports Canada à assumer ces fonctions de réglementation.

On note également d'importantes incohérences causées par l'existence de quatre cadres réglementaires pour le pilotage maritime au Canada. Bien que cela permette un degré élevé de réceptivité locale, cela limite également la normalisation à l'échelle nationale dans les quatre régions de pilotage.

**Pour corriger ces problèmes, la *Loi sur le pilotage* doit être modifiée afin de conférer au ministre des Transports le pouvoir de réglementer en matière de sécurité. De plus, le gouvernement du Canada doit fournir les ressources nécessaires pour développer la capacité de Transports Canada en matière de réglementation et de surveillance de la sécurité du pilotage.**

La *Loi sur le pilotage* comporte actuellement des dispositions relatives à l'application de la loi en cas de contravention, y compris une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et une amende de 5 000 $. Ces dispositions sont désuètes et incompatibles avec la plupart des autres lois sur le transport maritime. Par exemple, une amende de 5 000 $ peut ne pas être un moyen de dissuasion efficace pour traverser une zone de pilotage obligatoire sans pilote si les tarifs pour ce voyage dépassent le montant total de l'amende. De plus, la *Loi sur le pilotage* confère aux administrations de pilotage le pouvoir de suspendre ou de révoquer les licences de pilote, mais limite la responsabilité maximale des pilotes à 1 000 $. Aucune autre sanction pour les pilotes n'est prévue dans la loi.

**La *Loi sur le pilotage* doit être modifiée de manière à inclure un mécanisme de conformité et à conférer au ministre des Transports les pouvoirs appropriés pour appliquer ces dispositions et en déléguer l'application. De plus, un régime de sanctions administratives pécuniaires doit être mis sur pied pour les personnes et les entreprises qui contreviennent aux lois et aux règlements sur le pilotage.**

L'outil d'évaluation des risques actuellement utilisé par les administrations de pilotage pour établir les zones de pilotage obligatoire est la Méthode de gestion des risques de pilotage. Bien que les intervenants reconnaissent que le processus d'évaluation des risques est inclusif, on craint qu'il soit trop long, complexe et coûteux. On a également soulevé la question du potentiel de partialité dans les résultats.

De plus, la technologie en matière de navigation a considérablement progressé depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage*. Les examens antérieurs des activités de pilotage ont permis de constater le manque d'adaptation des nouvelles technologies dans le secteur du pilotage. Certains intervenants ont exprimé leur appui en faveur d'une utilisation accrue de la technologie comme moyen de réduire le coût du pilotage. D'autres intervenants craignaient que la technologie ait une incidence sur la sécurité.

**Pour remédier à ces préoccupations, un nouveau processus d'évaluation des risques doit être établi par le biais d'une réglementation qui comporte une méthodologie claire, des normes, des lignes directrices et des procédures d'évaluation, et qui tient compte de tous les aspects des risques liés à la navigation, y compris les progrès technologiques. La *Loi sur le pilotage* devrait également être modifiée afin d'établir un objectif selon lequel les administrations de pilotage doivent optimiser l'utilisation des nouvelles technologies.**

Dans les quatre administrations de pilotage, les normes et les exigences relatives à l'obtention des licences de pilote, des certificats et des dérogations ne sont pas uniformes. Certains intervenants estiment que les systèmes d'exemption de chaque administration de pilotage fonctionnent bien, tandis que d'autres souhaitent une approche plus normalisée.

**Transports Canada doit mettre en œuvre et administrer un mécanisme d'exemption normalisé et en stipuler les exigences dans un nouveau règlement national. Transports Canada devrait promouvoir un programme national de certification de pilotage pour la formation et l'évaluation des capitaines de navire et des officiers de navigation sans compromettre la sécurité ou créer de la concurrence dans le domaine du pilotage. Il conviendrait également d'étendre le droit aux certificats de pilotage aux capitaines étrangers et/ou à une classe de navires de la même entreprise, le cas échéant.**

Les exigences actuelles en matière de condition physique générale dans le Règlement général sur le pilotage sont en accord avec le *Règlement sur le personnel maritime*, qui établit les exigences en matière d'examen médical pour les gens de mer. **Pour remédier aux incohérences régionales entre les quatre administrations de pilotage en ce qui concerne les normes médicales, Transports Canada doit examiner les processus permettant de déterminer l'aptitude médicale des pilotes et élaborer une ligne directrice concernant les pratiques exemplaires.**

De plus, le trafic maritime dans l'Arctique augmente en raison des changements climatiques et des progrès technologiques. À l'heure actuelle, il n'y a aucune administration de pilotage officielle dans la région du nord, mais les navigateurs des glaces aident à fournir des services de navigation. **Les améliorations apportées en vertu du Code polaire et l'officialisation des exigences pour devenir officier de navigation dans les glaces atténueront le besoin de pilotage dans l'Arctique à court terme. À plus long terme, il est suggéré que le pilotage dans le Nord soit développé conjointement avec les initiatives de couloirs de navigation à faible impact dans le cadre du Plan de protection des océans.**

## Tarifs et droits

Les administrations de pilotage ne reçoivent aucun crédit du Parlement. Les recettes nécessaires au maintien des opérations de pilotage doivent provenir des tarifs et, dans une moindre mesure, d'autres droits. Ces tarifs et droits doivent être adoptés au moyen de règlements pris aux termes de la *Loi sur le pilotage*. De plus, les administrations de pilotage doivent s'assurer que les tarifs sont justes et raisonnables et qu'elles-mêmes peuvent demeurer financièrement autonomes.

Les intervenants ont fait remarquer que le processus réglementaire de modification des taux tarifaires n'est pas adapté, qu'il est lourd et long, ce qui entraîne des déficits ou des excédents d'exploitation non efficients pour les administrations de pilotage.

L'un des principaux défis auxquels sont confrontées les administrations de pilotage est le décalage entre le processus réglementaire fédéral, qui doit être suivi pour établir les tarifs, et le processus de planification annuelle que les administrations de pilotage sont tenues de suivre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les tarifs entrent souvent en vigueur longtemps après l'approbation des plans annuels par le Conseil du Trésor, et les hypothèses de recettes formulées dans ces plans peuvent être invalidées par des retards dans le processus réglementaire.

**Par conséquent, la *Loi sur le pilotage* doit être modifiée pour accorder aux Administrations de pilotage le plein pouvoir de fixer les tarifs et d'autres frais. Des orientations et des lignes directrices claires doivent être prévues dans la législation pour assurer un préavis adéquat et des consultations auprès des intervenants.**

En cas de modification de la structure tarifaire, il faudra envisager un processus d'opposition qui garantira le maintien des mécanismes de contrôle du système actuel, compte tenu de la structure monopolistique du pilotage.

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur le pilotage* crée des situations dans lesquelles une personne peut présenter des oppositions à l'égard des tarifs à un moment où le processus de réglementation n'est pas encore terminé. Normalement, les organismes d'arbitrage examinent les questions après qu'une décision finale ait été prise par l'autorité responsable, et non pas au cours du processus décisionnel et d'approbation. La *Loi sur le pilotage* permet également aux personnes qui ne sont pas touchées par les tarifs de pilotage de soulever des objections aux tarifs auprès de l'Office des transports du Canada.

**Les motifs pour déposer une opposition en matière de tarifs auprès de l'Office des transports du Canada doivent être limités à la conformité par les Administrations de pilotage et englober des critères et des processus prévus par la loi clairement définis et des processus, et seules les entités assujetties aux droits, ou leurs représentants et associations, doivent être en mesure de déposer des oppositions.**

De plus, la capacité d'établissement des droits des administrations de pilotage est perçue comme étant trop limitée pour les services autres que le pilotage maritime. **Les Administrations de pilotage devraient être autorisées à établir des frais pour tous les autres produits et services qu'elles fournissent.** Cela améliorera la capacité des administrations de pilotage à demeurer financièrement autonomes tout en réduisant leur dépendance à l'égard des tarifs.

## Conclusion

Bien qu'il soit largement reconnu que le système de pilotage au Canada fonctionne bien, il est temps que la législation soit mise à jour pour refléter les réalités d'aujourd'hui et les possibilités et les innovations de demain. Le présent rapport est le fruit d'un examen exhaustif de la structure et de la prestation des services de pilotage au Canada et trace la voie à suivre pour la modernisation de la *Loi sur le pilotage*.

Après des mois de consultation et d'examen attentif, des recommandations ont été proposées pour combler les lacunes liées à cinq éléments clés de la loi : son but et ses principes, son modèle de gouvernance, sa structure de travail, son cadre de sécurité et son processus d'établissement des tarifs. En mettant en œuvre ces recommandations, la modernisation subséquente de la *Loi sur le pilotage* améliorera l'organisation générale et la fonctionnalité du système de pilotage maritime du Canada.

Traversier de Transports Canada

# TABLE DES MATIÈRES


| | | |
|---|---|---|
| 1 | CONTEXTE SUR LE PILOTAGE MARITIME CANADIEN | 2 |
| 1.1 | Administrations de pilotage canadiennes | 5 |
| 1.1.1 | Administration de pilotage de l'Atlantique | 5 |
| 1.1.2 | Administration de pilotage des Laurentides | 8 |
| 1.1.3 | Administration de pilotage des Grands Lacs | 10 |
| 1.1.4 | Administration de pilotage du Pacifique | 13 |
| 1.2 | Examens antérieurs de la *Loi sur le pilotage* et questions sur le pilotage | 15 |
| 2 | JUSTIFICATION DE L'EXAMEN ET DU PROCESSUS | 20 |
| 2.1 | Pilotage et sécurité | 20 |
| 2.2 | Considérations économiques | 21 |
| 2.3 | But de l'examen | 27 |
| 2.4 | Processus d'examen | 28 |
| 3 | OBJET ET PRINCIPES | 29 |
| 3.1 | Objectifs de la politique | 29 |
| 3.2 | Code de déontologie / code d'éthique | 35 |
| 4 | GOUVERNANCE | 40 |
| 4.1 | Modèles visant les administrations de pilotage canadiennes | 43 |
| 4.2 | Options visant le conseil d'administration | 51 |
| 4.3 | Comité consultatif | 57 |
| 4.4 | Inclusion des communautés autochtones | 58 |
| 5 | MAIN-D'ŒUVRE | 61 |
| 5.1 | Structure de prestation des services de pilotage | 61 |
| 5.2 | Gestion et supervision de la prestation de services | 63 |
| 5.3 | Prestation de services et mobilisation des pilotes | 69 |
| 5.4 | Arbitrage des offres finales | 73 |
| 5.5 | Chevauchement du contrat de service et du *Règlement* | 75 |
| 5.6 | Transparence | 77 |

| | | |
|---|---|---|
| 6 | CADRE DE SÉCURITÉ | 80 |
| 6.1 | Cadre réglementaire | 80 |
| 6.2 | Application de la loi | 86 |
| 6.3 | Gestion des risques | 91 |
| 6.4 | Technologie | 95 |
| 6.5 | Exemptions | 99 |
| 6.6 | Exigences médicales | 106 |
| 6.7 | L'Arctique | 109 |
| 7 | TARIFS ET FRAIS | 116 |
| 7.1 | Processus réglementaire et alignement opérationnel | 118 |
| 7.2 | Sanctions relatives au défaut de paiement | 120 |
| 7.3 | Oppositions | 121 |
| 7.4 | Autres sources de revenus | 123 |
| 8 | MODIFICATIONS TECHNIQUES | 125 |
| 8.1 | Élargir le pouvoir d'investir des administrations | 125 |
| 8.2 | Examen de la *Loi sur le pilotage* et nomination des membres d'un comité de revue | 126 |
| 8.3 | Indicateurs de rendement clés | 127 |
| 8.4 | Collaboration accrue avec les États-Unis | 127 |
| 8.5 | Modification du nom de l'Administration de pilotage des Laurentides | 128 |
| 8.6 | Modifications administratives à la *Loi sur le pilotage* | 128 |
| 9 | CONCLUSIONS | 129 |
| 10 | ANNEXES | 130 |

# CONTEXTE SUR LE PILOTAGE MARITIME CANADIEN

La *Loi sur le pilotage* actuelle a été adoptée en 1972 à la suite d'un examen approfondi des problèmes liés au pilotage effectué par la Commission royale d'enquête sur le pilotage, sous la présidence de l'honorable juge Yves Bernier (commission aussi appelée la « Commission Bernier »). Comme il est indiqué dans le rapport final, un décret daté du 1er novembre 1962 a fourni un mandat élargi pour l'examen. Plus précisément, la Commission royale avait pour mandat :

> *« d'enquêter et de faire rapport sur les problèmes relatifs au pilotage maritime au Canada, plus précisément en vertu de la* Loi sur la marine marchande du Canada, *ainsi que de recommander des modifications, s'il y a lieu, à apporter au système de pilotage actuel en lien avec la sécurité de la navigation, le développement du transport de marchandises et du commerce, l'intérêt des pilotes, les propriétaires de navires, les capitaines et le public en général, et en particulier, sans limiter la généralité de ce qui précède, les commissions doivent examiner ce qui suit et en faire rapport :*
>
> *a) la portée et la nature des exigences de pilotage maritime, y compris le paiement obligatoire des frais de pilotage et l'octroi d'exemptions;*
>
> *b) les fonctions, les responsabilités et le statut des pilotes maritimes;*
>
> *c) la pertinence de la structure organisationnelle fournie dans la* Loi sur la marine marchande du Canada *pour l'administration, la réglementation et le financement du pilotage, en tenant compte de facteurs comme la prestation de services de pilotage, la détermination, la collecte et la cession des frais de pilotage, ainsi que l'entrée en service, les normes techniques, la conduite, le revenu, le bien-être et le régime de retraite des pilotes. » (Traduction libre)*

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a tenu un certain nombre d'audiences publiques (environ 175 jours), a obtenu le point de vue de 370 personnes, a reçu 1700 soumissions et lettres et a reçu 62 mémoires. La Commission a présenté son rapport final le 1er mars 1968.

Le rapport final de la Commission Bernier a indiqué que le pilotage au Canada existe depuis l'époque coloniale. Il n'est pas étonnant qu'avant la Commission Bernier, il y a eu un certain nombre d'examens antérieurs des services de pilotage depuis la première *Loi sur le pilotage* de 1873. Cela comprend :

1. Une Commission royale en 1913 pour étudier les circonscriptions de pilotage de Montréal et de Québec;
2. Une Commission royale en 1918 pour étudier les conditions dans la circonscription de pilotage d'Halifax;

3. Deux enquêtes semblables en 1919 : une enquête pour les circonscriptions de pilotage de Vancouver, Victoria, Nanaimo et New Westminster, ainsi qu'une enquête pour les circonscriptions de pilotage de Miramichi, Sydney, Louisbourg, Halifax, Saint John, Montréal et Québec;
4. Une Commission royale en 1928 pour examiner la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique et en faire rapport;
5. En 1949, un comité spécial a été nommé par décret afin d'examiner des questions de pilotage dans des circonscriptions où le ministre est l'administration de pilotage.

La Commission Bernier a formulé 39 recommandations. Ces recommandations étaient variées, comme la recommandation de créer une *Loi sur le pilotage* distincte (puisque le pilotage était régi en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* à l'époque), la recommandation de créer un régime d'exemption pour les capitaines et officiers compétents, ainsi que la recommandation d'imposer un pilotage obligatoire aux endroits et aux moments nécessaires dans l'intérêt d'une navigation sécuritaire. Un certain nombre de ces recommandations ont été intégrées à la *Loi sur le pilotage*.

***Loi sur le pilotage*, 1972**

Avant 1972, le pilotage était régi par le biais des dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. La Commission Bernier avait recommandé d'établir un statut distinct puisque les dispositions liées au pilotage dans la réglementation étaient désuètes, inutilement compliquées, nébuleuses, ambiguës et, dans certains cas, incompréhensibles.

La *Loi sur le pilotage* fournit le cadre législatif pour les services de pilotage au Canada. Elle établit les quatre administrations de pilotage en tant que sociétés d'État : l'Administration de pilotage de l'Atlantique, l'Administration de pilotage des Laurentides, l'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage du Pacifique.

De plus, d'après la *Loi sur le pilotage*, le conseil d'administration peut comprendre un président et un maximum de six membres. Le président est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Transports, alors que les membres du conseil sont nommés par le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil. D'après la *Loi sur le pilotage*, la durée du mandat des membres du conseil ne doit pas dépasser quatre ans et leur rémunération doit être fixée par le gouverneur en conseil. Les membres peuvent être renommés. Si le président n'est pas en service à temps plein, le conseil d'administration peut choisir un président-directeur général qui dirigera et contrôlera l'organisation. De nouvelles administrations de pilotage peuvent être ajoutées par le gouverneur en conseil, ce qui serait ensuite inscrit dans l'annexe de la *Loi sur le pilotage*.

D'après la *Loi sur le pilotage*, les administrations de pilotage peuvent conclure un marché de service avec une corporation de pilotes ou employer leurs propres pilotes, mais le choix de devenir un membre d'une corporation de pilote ou un employé est fait par les pilotes. Des dispositions sur la résolution des conflits (p. ex. : arbitrage des propositions finales) concernant les négociations de contrats de services ont été ajoutées à la *Loi sur le pilotage* en 1998.

Les administrations de pilotage ont le pouvoir d'établir des règlements, avec l'approbation du gouverneur en conseil, en lien avec une grande diversité d'enjeux liés à ce qui suit : l'établissement de zones de pilotage obligatoires, la détermination des navires assujettis au pilotage obligatoire, la délivrance de permis, les dérogations, les certificats et les avis.

Depuis 1998, les administrations de pilotage ne peuvent pas recevoir des crédits parlementaires. Ils doivent plutôt être financièrement autonomes et ils ont l'obligation d'établir des tarifs justes et raisonnables pour les services de pilotage. Ces tarifs sont établis dans la réglementation et sont assujettis à un processus d'objection et à un examen de l'Office des transports du Canada.

En comparaison, la portée de l'autorité réglementaire pour le gouverneur en conseil est plus circonscrite et concerne les qualifications minimales pour le temps de service en mer, les exigences de condition physique, les formulaires pour les permis et les certificats, les règles concernant les audiences liées à des suspensions ou des annulations de permis, ainsi que l'établissement de zones de pilotage obligatoire dans les cas où l'administration de pilotage ne le fait pas. Dans la pratique, le ministre des Transports recommande des modifications réglementaires dans ces zones au gouverneur en conseil.

***Loi sur la gestion des finances publiques***

En plus des exigences dans la *Loi sur le pilotage*, les administrations de pilotage sont des sociétés d'État assujetties à la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cela fournit un mécanisme de surveillance pour les sociétés d'État, qui font rapport au Parlement par l'entremise du ministre approprié (pour les administrations de pilotage, il s'agit du ministre des Transports). La *Loi sur la gestion des finances publiques* contient des dispositions importantes liées à la nomination, aux fonctions et à la rémunération des dirigeants et des administrateurs, ainsi qu'à la prise de décisions, aux rencontres publiques, aux règlements administratifs, à l'indemnisation et aux divulgations des conflits d'intérêts.

En ce qui a trait à la surveillance gouvernementale des sociétés d'État, des dispositions dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* exigent que les sociétés d'État :

- soumettent un plan d'entreprise aux fins d'approbation par le gouverneur en conseil, ainsi que des budgets de fonctionnement et d'investissement aux fins d'approbation par le Conseil du Trésor;
- fournissent un résumé du plan d'entreprise au ministre, qui déposera alors le résumé au Parlement dans les délais prévus dans la réglementation;
- publient des rapports financiers trimestriels dans les 60 jours suivant la fin de chaque trimestre;
- préparent un rapport annuel, comprenant des états financiers vérifiés, qui est déposé au Parlement;
- se soumettent à un examen spécial, qui est effectué par le vérificateur général.

En plus de ces exigences, l'article 89 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule que le gouverneur en conseil peut donner des instructions à des sociétés d'État, et l'article 149 stipule que le ministre ou le président du Conseil du Trésor peut demander une grande diversité de renseignements de la part de la société d'État. Par conséquent, les administrations de pilotage sont assujetties à divers mécanismes afin d'appuyer les concepts de responsabilité, de transparence et de fourniture d'information aux Canadiens.

En ce qui a trait aux rapports annuels des administrations de pilotage, l'article 150 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule que les administrations de pilotage doivent soumettre un rapport sur leurs opérations au ministre des Transports dans les trois mois suivant la fin de l'exercice (31 décembre 2016), et les rapports sont déposés aux deux chambres du Parlement dans les 15 jours de séance suivant leur réception. Au moment de la rédaction, les renseignements de nature financière pour 2016 étaient les renseignements disponibles les plus récents.

## 1.1 Administrations de pilotage canadiennes

Chacune des administrations de pilotage a le mandat d'établir et d'offrir un service de pilotage sécuritaire et efficace dans leurs régions respectives. Même si elles ont toutes le même mandat, chaque région présente des défis et des opportunités uniques. Présentement, il n'y a aucune administration de pilotage qui offre des services dans l'Arctique.

### 1.1.1 Administration de pilotage de l'Atlantique

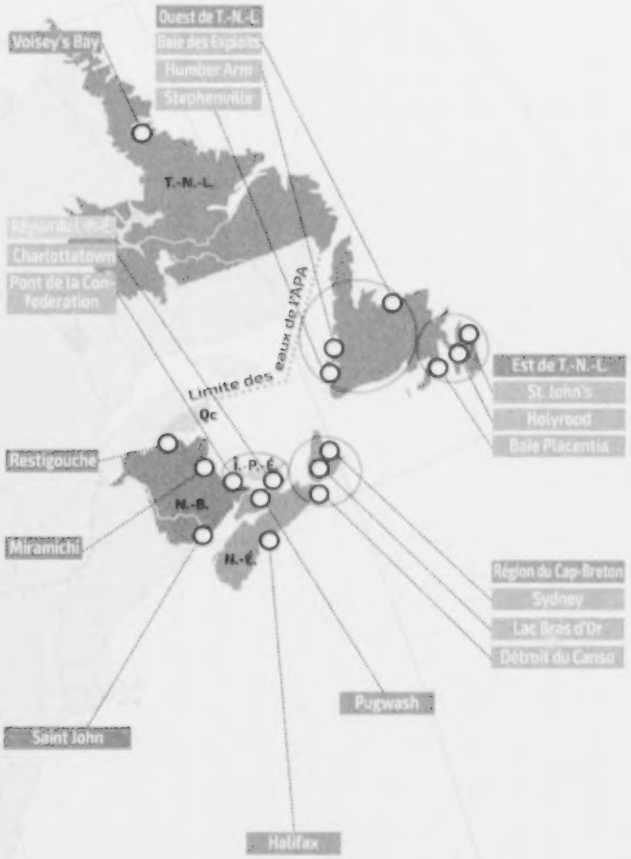
L'administration de pilotage de l'Atlantique offre des services de pilotage dans la région de l'Atlantique, y compris au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans cette région, l'administration de pilotage a désigné 17 zones de pilotage obligatoire.

Les zones de pilotage obligatoire à Terre-Neuve comprennent ce qui suit : la baie des Exploits, Humber Arm, Stephenville, St. John's, Holyrood et la baie Placentia. Les zones de pilotage obligatoire de la Nouvelle-Écosse comprennent ce qui suit : Halifax, Pugwash, Sydney, le lac Bras d'Or et le détroit de Canso. Les zones de pilotage obligatoire du Nouveau-Brunswick comprennent ce qui suit : Saint John, Restigouche et Miramichi. Charlottetown et le pont de la Confédération sont les zones de pilotage obligatoire restantes à l'Île-du-Prince-Édouard.

En 2016, l'administration de pilotage de l'Atlantique a effectué 7959 affectations qui consistaient principalement en du pilotage portuaire (lamanage).

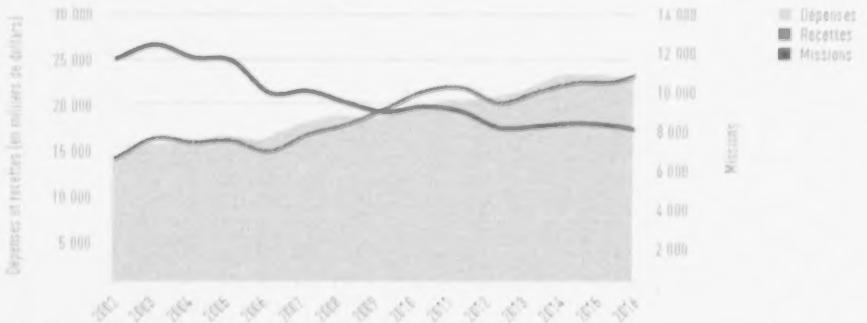
En 2016, l'administration de pilotage de l'Atlantique a employé 47 pilotes et 11 pilotes indépendants[1]. Les pilotes indépendants offrent des services de pilotage dans des ports à faible volume, comme le port de Miramichi au Nouveau-Brunswick. 90 % des affectations de l'administration de pilotage de l'Atlantique sont effectuées par des pilotes employés.

1 Un pilote indépendant offre des services de pilotage dans des ports à faible volume dans le cadre d'un contrat avec l'administration de pilotage.


Ouest de T.-N.-L.
Baie des Exploits
Humber Arm
Stephenville
Voisey's Bay
T.-N.-L.
Région du Grand Charlottetown
Pont de la Confédération
Limite des eaux de l'APA
Est de T.-N.-L.
St. John's
Holyrood
Baie Placentia
Qc
Restigouche
Î.-P.-É.
N.-B.
Miramichi
N.-É.
Région du Cap-Breton
Sydney
Lac Bras d'Or
Détroit du Canso
Pugwash
Saint John
Halifax

Les utilisateurs clés des services de l'administration de pilotage de l'Atlantique comprennent l'industrie du transport par conteneurs, l'industrie de l'expédition de produits et l'industrie pétrolière et gazière. En 2016, l'industrie pétrolière a représenté environ 39 % de l'ensemble des affectations de l'administration de pilotage et a contribué à 52 % des revenus totaux. Deux ports (les ports de Saint John et de la baie Placentia) sont utilisés principalement par l'industrie pétrolière, car ils couvrent 62 % de toutes les affectations liées à des pétroliers et à des plates-formes pétrolières. En 2016, l'administration de pilotage de l'Atlantique a généré 24,1 millions de dollars de revenus et a engagé des dépenses de 22,9 millions de dollars. Le tableau 1 démontre l'historique des dépenses, des revenus et des affectations de l'administration de pilotage de l'Atlantique entre 2002 et 2016.

TABLEAU 1: **ADMINISTRATION DE PILOTAGE DE L'ATLANTIQUE – DÉPENSES, RECETTES ET MISSIONS** (DE 2002 À 2016)




Source: **Les Transports au Canada – Addenda, années 2002 à 2016**

Même si le nombre d'affectations annuelles a diminué depuis 2003, les revenus ont augmenté, ce qui reflète le fait que la taille des navires et les tarifs ont augmenté durant cette période. De manière générale, il y a eu une baisse du nombre d'affectations annuelles en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Les autres régions présentent des volumes d'affectations relativement stables au cours de la période de 15 ans.

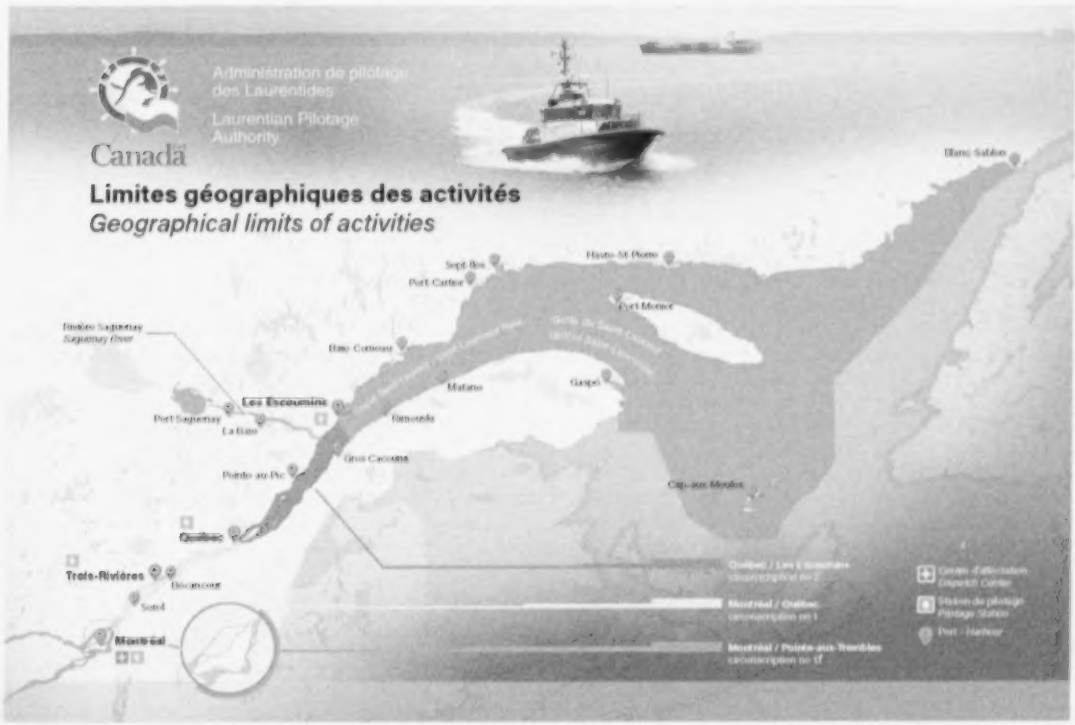
L'administration de pilotage de l'Atlantique offre des services de répartition dans toute la région à partir du centre de répartition à Halifax. Elle compte actuellement 13 entreprises fournissant des services de bateau-pilote qui offrent des services allant de la fourniture du bateau et d'un équipage dans un port, jusqu'à la dotation en personnel de navires appartenant à l'administration de pilotage, ou la fourniture de navires de réserve afin d'accroître le service dans un port. De plus, l'administration de pilotage de l'Atlantique possède et exploite 11 navires.

L'administration de pilotage de l'Atlantique fait état de sa fiabilité en publiant des indicateurs de rendement liés aux retards concernant les affectations. En 2016, 96,7 % de toutes les affectations ont commencé dans l'heure suivant le moment spécifié dans la commande ferme. L'administration de pilotage de l'Atlantique affirme que la plupart des délais étaient attribuables à des raisons hors de son contrôle, y compris les conditions météorologiques, ainsi que des problèmes liés à la cargaison, à la main-d'œuvre et à des remorqueurs qui ont causé un retard du navire. À l'exception des circonstances hors de son contrôle, l'administration de pilotage de l'Atlantique a offert des services dans l'heure suivant le moment spécifié dans la commande pour 99,5 % des affectations.

### 1.1.2 Administration de pilotage des Laurentides

L'administration de pilotage des Laurentides offre des services de pilotage dans les eaux canadiennes pour la région des Laurentides, ce qui comprend les eaux dans la province de Québec, ainsi que le nord et l'entrée nord de l'écluse de Saint-Lambert à Montréal. Les pilotes de l'administration de pilotage des Laurentides embarquent généralement à bord des navires à l'approche de la voie maritime du Saint-Laurent à partir de la région de l'Atlantique, à partir de leur base à l'entrée du fleuve Saint-Laurent aux Escoumins, au Québec. L'administration de pilotage des Laurentides possède d'autres stations d'embarquement à Québec, à Trois-Rivières, à Sorel et à Montréal.

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES



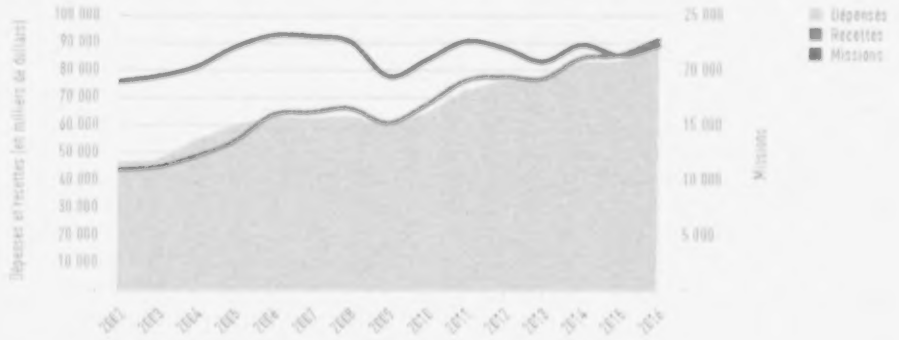

En 2016, l'administration de pilotage des Laurentides a effectué 22 432 affectations, qui consistaient en du pilotage fluvial (sur de longues distances) et en du pilotage portuaire (lamanage).

En 2016, l'administration de pilotage des Laurentides a eu recours aux services de 169 pilotes contractuels et de 16 apprentis-pilotes, qui sont soit des membres de la Corporation des pilotes du St-Laurent Central ou des membres de la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent. Les opérations de l'administration de pilotage des Laurentides sont divisées en trois circonscriptions de pilotage obligatoire, qui sont décrites ci-dessous :

1. Port de Montréal – Appelée la « circonscription 1.1. », cette zone est desservie par des pilotes contractuels de la Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central;
2. Saint-Laurent Central – Comprend la zone entre Québec et Montréal et la voie maritime du Saint-Laurent. Cette zone est appelée la « circonscription 1 » et le pilotage y est effectué par des pilotes contractuels représentés par la Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central;
3. Bas-Saint-Laurent – Comprend la zone entre Les Escoumins et Québec, ainsi que 130 kilomètres de la rivière Saguenay. Cette zone est appelée la « circonscription 2 » et le pilotage y est effectué par des pilotes contractuels représentés par la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent.

Les utilisateurs clés des services de l'administration de pilotage des Laurentides sont les entreprises d'expédition de produits en vrac (p. ex. : les industries d'expédition de pétrole, de grains et d'acier). En 2016, cette administration a généré 91,4 millions de dollars de revenus et a engagé des dépenses de 89,9 millions de dollars. Le tableau 2 démontre l'historique des dépenses, des revenus et des affectations de l'administration de pilotage des Laurentides entre 2002 et 2016.

TABLEAU 2: **ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES – DÉPENSES, RECETTES ET MISSIONS** (DE 2002 À 2016)




Source: **Les transports au Canada – Addenda, années 2002-2016**

Depuis 2006, les revenus ont constamment été supérieurs aux dépenses, ce qui a généré des excédents de fonctionnement annuels. Les excédents cumulatifs (revenu net) entre 2006 et 2016 ont totalisé 36,9 millions de dollars.

L'administration de pilotage des Laurentides offre des services de répartition dans toute la région à partir d'un centre de répartition situé à Montréal. L'administration de pilotage des Laurentides utilise cinq stations d'embarquement pour ses pilotes contractuels. Les postes de Québec, de Trois-Rivières, de Sorel et de Montréal sont détenus et administrés par le Groupe Océan, avec lequel l'administration de pilotage des Laurentides a un contrat de service. La cinquième station, aux Escoumins, est détenue et exploitée par l'administration de pilotage des Laurentides et comprend deux bateaux-pilotes sur place.

L'administration de pilotage des Laurentides fait état de sa fiabilité en publiant des indicateurs de rendement liés aux retards concernant les affectations. En 2016, l'administration de pilotage des Laurentides a effectué 99,8 % des affectations de pilotage sans retard lié à des pilotes.

### 1.1.3 Administration de pilotage des Grands Lacs

L'administration de pilotage des Grands Lacs offre des services de pilotage dans toutes les eaux canadiennes dans les provinces de l'Ontario et du Manitoba, ainsi que dans la province de Québec au sud de l'entrée nord de l'écluse de Saint-Lambert.

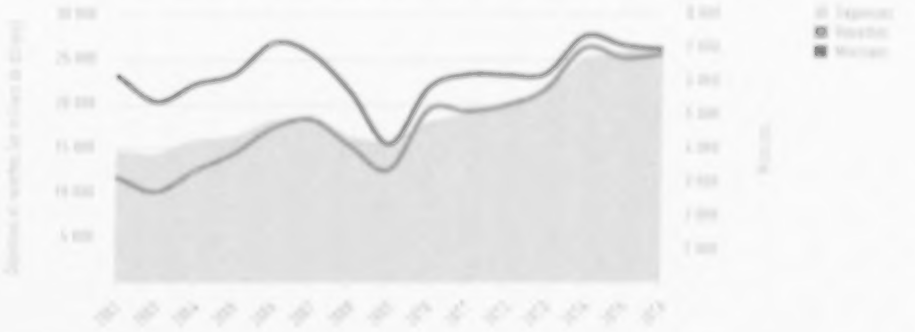
L'administration de pilotage des Grands Lacs effectue un pilotage portuaire, un pilotage fluvial et un pilotage sur des lacs. En 2016, l'administration de pilotage des Grands Lacs a effectué 7020 affectations. La circonscription de Cornwall et la circonscription n° 1 sur la voie maritime du Saint-Laurent représentent environ la moitié du nombre total d'affectations. Le reste des affectations ont lieu principalement dans les circonscriptions des Grands Lacs. Churchill a eu seulement trois affectations en 2016.

En 2016, l'administration de pilotage des Grands Lacs a employé 59 pilotes, y compris des apprentis. En raison de la fermeture de la voie maritime en hiver, l'administration de pilotage des Grands Lacs a une saison d'exploitation moyenne de neuf mois. Les opérations de l'administration de pilotage des Grands Lacs sont divisées en six régions de pilotage :

1. Circonscription de Cornwall – Voie maritime du Saint-Laurent de Montréal (Québec) à Cornwall (Ontario);
2. Circonscription internationale n° 1 – Voie maritime du Saint-Laurent en Ontario de Cornwall au lac Ontario;
3. Lac Ontario;
4. Circonscription internationale n° 2 – Comprend le canal Welland entre le lac Ontario et le lac Érié, le lac Érié et trois voies navigables distinctes entre le lac Érié et le lac Huron, la rivière Détroit et la rivière Sainte-Claire, ainsi que le lac Sainte-Claire;
5. Circonscription internationale n° 3 – Comprend le lac Huron, le lac Michigan et le lac Supérieur;
6. Port de Churchill – Pilotage portuaire seulement au port de Churchill dans la baie d'Hudson, qui est accessible pendant seulement quelques mois par année.

Les utilisateurs clés des services de l'administration de pilotage des Grands Lacs sont les entreprises d'expédition de produits en vrac (p. ex. : les industries d'expédition de pétrole, de grains et d'acier). Des services de pilotage sont offerts pour les navires océaniques, ce qui représente environ 85 % de toutes les affectations de pilotage. En 2016, l'administration de pilotage des Grands Lacs a généré 25,6 millions de dollars de revenus et a engagé des dépenses de 26,7 millions de dollars. Le tableau 3 démontre l'historique des dépenses, des revenus et des affectations de l'administration de pilotage des Grands Lacs entre 2002 et 2016.

TABLEAU 3: **ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES GRANDS LACS – DÉPENSES, RECETTES ET MISSIONS** (DE 2002 À 2016)



Source: Les transports au Canada – Addenda, années 2002-2016

Lors de la récession mondiale de 2008 et de 2009, les dépenses ont dépassé les revenus, ce qui a entraîné des déficits annuels de 237 000 dollars et de 1,8 million de dollars, respectivement. En 2009, le déficit représentait 14 % des revenus. Les affectations annuelles ont atteint leur point le plus bas en 2009 et ont augmenté d'année en année jusqu'en 2014, avec une augmentation marquée en 2014. Depuis 2014, les affectations annuelles ont été généralement constantes. En 2015 et en 2016, les dépenses ont dépassé les revenus, entraînant ainsi des déficits annuels. Ceux-ci sont principalement dus à l'augmentation des dépenses prévues comme les coûts de formation, par suite des plans approuvés de relève des pilotes et des dépenses non prévues telles que les frais administratifs liés aux pilotes.

L'Administration de pilotage des Grands Lacs fournit des services de répartition dans l'ensemble de la région à partir du centre de répartition à Cornwall (Ontario). L'Administration de pilotage des Grands Lacs ne possède aucun poste d'abordage ni de rampe de mise à l'eau. Ces services sont offerts par des entreprises fournissant des services de bateau-pilote.

Une grande partie du pilotage de l'Administration de pilotage des Grands Lacs est effectuée en eaux internationales et l'Administration doit coordonner ses efforts et ses activités avec plusieurs autres organisations telles que la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, la Seaway Development Corporation des États-Unis (qui exploite les écluses et les systèmes de contrôle de la circulation dans la région) et la garde côtière américaine (qui est responsable des questions de pilotage américaines dans les eaux internationales des Grands Lacs). Dans de nombreuses régions, les affectations de pilotage sont partagées entre les pilotes canadiens et américains.

L'Administration de pilotage des Grands Lacs rend compte de sa fiabilité en publiant des indicateurs de rendement par rapport au nombre total d'heures de retard. En 2016, les retards se sont élevés en tout à 4 415 heures, dont 2 206 étaient directement attribuables à un manque de pilotes. Il s'agit d'une diminution de 31 % par rapport à 2015.

### 1.1.4 Administration de pilotage du Pacifique

L'Administration de pilotage du Pacifique fournit des services de pilotage maritime dans les eaux côtières de la Colombie-Britannique, y compris le fleuve Fraser.

En 2016, l'Administration de pilotage du Pacifique a effectué 12 661 affectations, de pilotage portuaire et de pilotage de longues distances (pilotage fluvial et côtier). L'Administration de pilotage du Pacifique emploie huit pilotes (fleuve Fraser) et dispose de 103 pilotes contractuels qui fournissent des services de pilotage côtier en Colombie-Britannique.

Les activités de l'Administration de pilotage du Pacifique se déroulent dans cinq principales zones de service, les services de pilotage fournis par des pilotes contractuels visant toutes les régions sauf le fleuve Fraser.

1. Fleuve Fraser : ces affectations ont été effectuées par huit employés pilotes et ont représenté 8 % des affectations totales de l'Administration de pilotage du Pacifique en 2016.
2. Administration portuaire Vancouver-Fraser : comprend le havre de Vancouver, Roberts Bank et Deltaport. Les affectations de ces régions ont représenté 66 % des affectations totales de l'Administration de pilotage du Pacifique en 2016.
3. Île de Vancouver : Les affectations ont représenté 13 % des affectations totales de l'Administration de pilotage du Pacifique en 2016. L'Administration de pilotage du Pacifique possède une rampe de mise à l'eau à Brotchie et en dispose d'une autre, sous contrat, à Nanaimo. Les industries des secteurs des produits forestiers et des bateaux de croisière sont les principaux utilisateurs des services.
4. Nord : Les services de pilotage sont principalement fournis au Port de Prince-Rupert (plusieurs terminaux maritimes) et aux municipalités de Kitimat et de Stewart. Les affectations de la région du Nord ont représenté 10 % des affectations de l'Administration de pilotage du Pacifique en 2016. Les affectations de pilotage côtier dans le nord de la Colombie-Britannique peuvent s'étendre sur quelques jours, ce qui demande de faire appel à plusieurs pilotes.
5. Autre (côtière) : Les services de pilotage côtier fournis ailleurs que dans les régions de l'Administration portuaire Vancouver Fraser, du fleuve Fraser ou de l'île de Vancouver ont représenté 3 % des affectations de l'Administration de pilotage du Pacifique en 2016.

Les principaux utilisateurs des services de l'Administration de pilotage du Pacifique sont, notamment, les entreprises de transport maritime par conteneurs et de transport maritime de produits forestiers et de céréales, ainsi que les navires de croisière. En 2016, l'Administration de pilotage du Pacifique a généré des revenus de 76,5 millions de dollars et occasionné des dépenses de 80,3 millions de dollars. Le tableau 4 présente les dépenses de l'Administration de pilotage du Pacifique ainsi que ses revenus et le nombre de ses affectations, de 2002 à 2016.

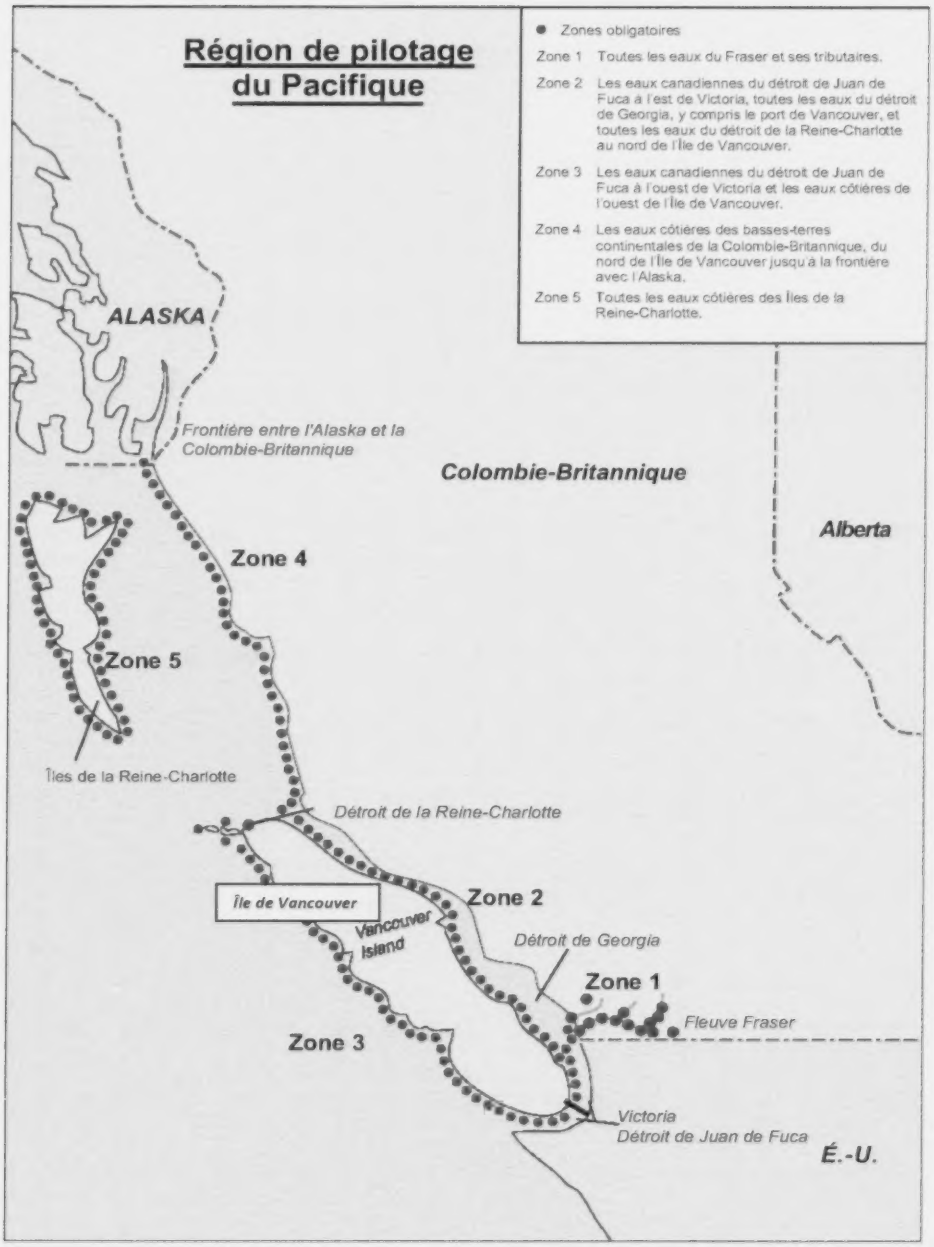
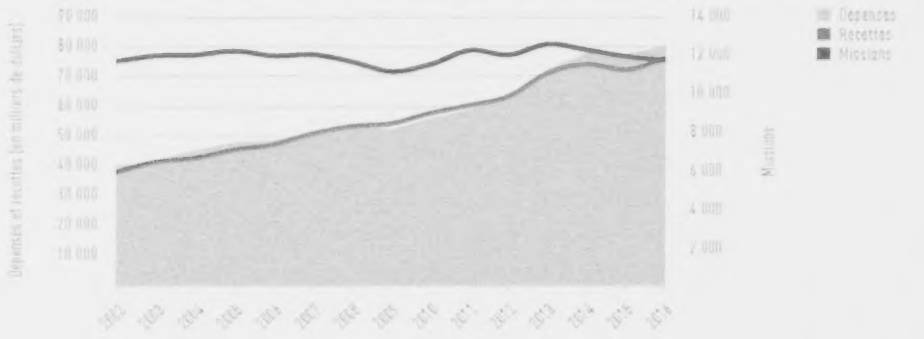

Région de pilotage du Pacifique
● Zones obligatoires
Zone 1 Toutes les eaux du Fraser et ses tributaires.
Zone 2 Les eaux canadiennes du détroit de Juan de Fuca à l'est de Victoria, toutes les eaux du détroit de Georgia, y compris le port de Vancouver, et toutes les eaux du détroit de la Reine-Charlotte au nord de l'Île de Vancouver.
Zone 3 Les eaux canadiennes du détroit de Juan de Fuca à l'ouest de Victoria et les eaux côtières de l'ouest de l'Île de Vancouver.
Zone 4 Les eaux côtières des basses-terres continentales de la Colombie-Britannique, du nord de l'Île de Vancouver jusqu'à la frontière avec l'Alaska.
Zone 5 Toutes les eaux côtières des Îles de la Reine-Charlotte.
ALASKA
Frontière entre l'Alaska et la Colombie-Britannique
Colombie-Britannique
Alberta
Zone 4
Zone 5
Îles de la Reine-Charlotte
Détroit de la Reine-Charlotte
Île de Vancouver
Vancouver Island
Zone 2
Détroit de Georgia
Zone 1
Fleuve Fraser
Zone 3
Victoria
Détroit de Juan de Fuca
É.-U.

TABLEAU 4: **ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE – DÉPENSES, RECETTES ET MISSIONS** (DE 2002 À 2016)




Source : **Les transports au Canada – Addenda, plusieurs années**

Les revenus ont généralement suivi de très près les dépenses pendant les années ci dessus, et les deux se sont accrus d'environ 90 % à 100 % pendant la période de 15 ans. Depuis 2014, les dépenses ont dépassé les revenus. En 2016, le déficit s'est élevé à 3,8 millions de dollars, ce qui illustre l'épuisement prévu des réserves comme convenu par le conseil d'administration.

L'Administration de pilotage du Pacifique possède cinq bateaux-pilotes et exploite les rampes de mise à l'eau de trois postes d'abordage permanents, soit à Victoria, à Prince-Rupert et à Steveston. En outre, il dispose (par contrat) de rampes de mise à l'eau à Pine Island (à la pointe nord de l'île de Vancouver) et au large de l'île Snake, dans la région de Nanaimo.

L'Administration de pilotage du Pacifique rend compte de la fiabilité de son service en publiant le nombre de retards causés dans des circonstances dépendantes de sa volonté, plus précisément, les retards causés par le pilote ou l'envoi des bateaux-pilotes. En 2016, l'Administration de pilotage du Pacifique n'a déclaré aucun retard causé par l'une ou l'autre de ces raisons. Cette Administration n'a introduit cet indicateur de rendement dans son rapport qu'en 2008. Depuis ce temps, le nombre de retards a diminué à moins de 10 par année.

## 1.2 Examens antérieurs de la *Loi sur le pilotage* et questions sur le pilotage

Depuis sa création, la *Loi sur le pilotage* a été examinée sur plusieurs points, soit en tant que sujet distinct ou dans le cadre de l'examen d'un autre sujet (p. ex., l'examen de la *Loi maritime du Canada*, 2003). En outre, la jurisprudence, les évaluations des risques, les examens spéciaux menés par le Bureau du vérificateur général et les décisions de l'Office des transports du Canada ont tous servi à façonner et à influencer le système de pilotage maritime au Canada.

Les examens récents (depuis Bernier) comprennent ce qui suit.

**Examen de la *Loi sur le pilotage* par l'Office des transports du Canada (1999)**

Une série de modifications législatives ont été apportées en 1998 lorsque l'ancien projet de loi C-9 a créé la *Loi maritime du Canada*. Les modifications à la *Loi sur le pilotage* ont été apportées à ce moment-là pour atténuer les coûts croissants des services de pilotage. Ces modifications étaient les suivantes :

- Ajout de l'exigence que les autorités soient autosuffisantes sur le plan financier et qu'elles ne reçoivent pas de crédits du Parlement;
- Ajout des dispositions relatives à la sélection de l'offre finale;
- Modifications au processus d'opposition relatif à la tarification;
- Un nombre limité de modifications d'ordre administratif telles que permettre le renouvellement des mandats des administrateurs.

Conformément à l'exigence énoncée dans l'ancien projet de loi C-9 (*Loi maritime du Canada*), l'Office des transports du Canada a examiné la *Loi sur le pilotage* en 1999. Cet examen portait sur la certification des pilotes, la formation et la délivrance des permis, la désignation de zones de pilotage obligatoires, le règlement des différends, l'autosuffisance financière et la réduction des coûts. Bien que certains intervenants aient discuté de la nécessité d'effectuer un vaste examen des services de pilotage (p. ex., examen de la structure pour la fourniture de services de pilotage par quatre sociétés d'État), le comité chargé de mener l'examen a pris la décision de se concentrer sur les modifications apportées par l'ancien projet de loi C-9 (*Loi maritime du Canada*). Le comité a formulé 21 recommandations, lesquelles comprenaient des recommandations relatives aux évaluations des risques, aux dispenses, au double pilotage, aux services de lamanage, à la formation et à la délivrance de permis, aux bassins de pilotes candidats, à l'évaluation des pilotes, à la répartition, à la certification, à la présentation de rapports sur les mesures visant à réduire les coûts, au maintien de la composition historique du conseil d'administration, aux consultations, à la déclaration des incidents, aux plaintes et aux stratégies de mise en œuvre. La plupart de ces recommandations ont été appliquées avant l'examen de la *Loi maritime du Canada* en 2002.

**Examen de la *Loi maritime du Canada* (2003)**

La *Loi maritime du Canada* a été examinée en 2002 conformément aux exigences énoncées dans l'ancien projet de loi C-9 qui a donné lieu à la *Loi maritime du Canada*. Le ministre des Transports a formé un comité de quatre membres pour effectuer l'examen. Le comité a formulé deux recommandations concernant le pilotage :

- Permettre à un arbitre de demander d'autres renseignements pertinents aux parties;
- Officialiser le processus actuel de sélection des membres du conseil d'administration qui comprend deux membres de l'industrie du transport maritime, deux parmi les pilotes et deux du public, et ajouter une disposition sur les connaissances et l'expérience, comme celle qui est prise en compte dans la *Loi maritime du Canada* pour les administrations portuaires.

Dans l'examen, le comité a également formulé quelques observations concernant le pilotage et la mise en œuvre incomplète des recommandations de 1999. Plus particulièrement, le rapport indique que les propriétaires de navires nationaux ont soulevé des préoccupations au sujet de l'augmentation du nombre de certificats de pilotage pour les commandants qualifiés dans les régions de l'Administration de pilotage des Laurentides et l'Administration de pilotage des Grands Lacs.

Les intervenants ont également indiqué à ce moment-là qu'un autre examen du pilotage s'imposait. Les sujets clés concernaient notamment la portée de l'application de la Méthode de gestion des risques du pilotage, le processus pour l'évaluation des compétences des commandants, des pilotes et des officiers, et l'assouplissement des exigences de l'Administration de pilotage des Grands Lacs afin de dispenser des navires du pilotage obligatoire. Le comité était en outre préoccupé par les points de vue divergents des intervenants sur la certification dans les régions de l'Administration de pilotage des Laurentides et de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, ainsi que par les relations tendues entre les pilotes de la région de l'Administration de pilotage des Laurentides et les propriétaires de bateaux nationaux, indiquant que la tension pourrait nuire aux efforts favorisant les améliorations et la modernisation de la région du fleuve Saint-Laurent, de la Voie maritime et des Grands Lacs.

**Consultations et examen visant certaines parties de la *Loi sur le Pilotage* avant le dépôt du projet de loi C-64**

Le gouvernement a entamé des consultations en janvier 2007, avant le dépôt du projet de loi C-64 (*Loi modifiant la Loi sur le pilotage*) le 19 juin 2007. Le processus de consultation résultait d'une situation particulière concernant l'Administration de pilotage des Laurentides. Un arbitre avait accordé une augmentation de salaire importante à l'une des corporations de pilotes, et une hausse tarifaire subséquente a été refusée par l'Office des transports du Canada, ce qui a placé l'Administration de pilotage dans une situation où elle était incapable de respecter son mandat de demeurer autonome financièrement. Le gouvernement est intervenu et a émis une directive autorisant la hausse tarifaire.

Quatre questions ont été soumises aux intervenants pour discussion. Elles portaient sur les éléments suivants :

- apporter des modifications au processus de sélection de l'offre finale pour faire en sorte qu'un arbitre prenne en considération le plan d'entreprise et d'autres facteurs financiers et pour conférer plus de souplesse;
- apporter des modifications au processus d'examen des oppositions à l'égard des tarifs, y compris un éventuel transfert de responsabilités de l'Office des transports du Canada à Transports Canada;
- permettre aux administrations de pilotage d'employer à la fois des employés et des corporations de pilotes;
- supprimer l'obligation pour le ministre des Transports d'enquêter sur les avis d'opposition à certains projets de règlements, comme la désignation de zones de pilotage obligatoire.

Les intervenants étaient divisés sur ces questions, ceux du Pacifique n'ayant accordé leur appui à aucune des modifications envisagées. La modification du processus de sélection de l'offre finale et les nouveaux modèles d'emploi ont reçu quelques appuis dans le centre et l'est du Canada, et d'autres intervenants ont proposé des mesures plus rigoureuses ou des modifications différentes.

Le projet de loi, qui n'a pas franchi la première heure de débat à la deuxième lecture, proposait les modifications suivantes :

- donner aux administrations de pilotage une marge de manœuvre dans la manière de retenir les services de pilotes et leur permettre d'embaucher à la fois des employés et des pilotes contractuels;
- conférer au ministre le pouvoir de choisir un arbitre commercial pour régler les différends entre les administrations de pilotage et les corporations offrant des services de pilotage;
- accorder une marge de manœuvre au ministre pour qu'il puisse faire enquête lorsqu'un avis d'opposition est reçu relativement à des modifications de nature opérationnelle apportées à la réglementation, comme la désignation de zones de pilotage obligatoire;
- ajouter aux objectifs des administrations de pilotage l'obligation d'être autonomes sur le plan financier;
- faire en sorte que le plan d'entreprise des administrations de pilotage et ses différents éléments soient pris en considération dans le processus de sélection de l'offre finale et dans les décisions de l'Office des transports du Canada concernant les tarifs de pilotage.

**Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (2016)**

L'examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2016 a permis d'établir que le système de pilotage du Canada, bien que respecté à l'échelle internationale, suscite des préoccupations en matière de coûts et accuse un retard pour ce qui est de tenir compte des nouveaux profils de risque et des changements technologiques. Compte tenu des progrès technologiques en communications et en informatique, ces préoccupations ne plaident pas en faveur du maintien de quatre organisations distinctes. Le comité d'examen a formulé trois recommandations précises concernant le pilotage, à savoir la fusion des administrations de pilotage, l'examen de la gouvernance de la navigation maritime et l'examen des zones de pilotage obligatoire tous les trois à cinq ans.

Gracieuseté des pilotes de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

# JUSTIFICATION DE L'EXAMEN ET DU PROCESSUS

En novembre 2016, le gouvernement du Canada a annoncé le Plan de protection des océans, qui vise à améliorer la sécurité maritime, promouvoir le transport maritime responsable, protéger l'environnement, renforcer les partenariats avec les collectivités autochtones et investir dans la science pour appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes.

Des investissements totalisant 1,5 milliard de dollars seront consentis à une multitude d'initiatives liées à la protection des côtes et des voies navigables du Canada. Dans le cadre du Plan, le gouvernement s'est engagé à examiner la *Loi sur le pilotage* afin de la moderniser et d'appuyer l'offre de services de pilotage sécuritaires et efficaces à l'avenir.

## 2.1 Pilotage et sécurité

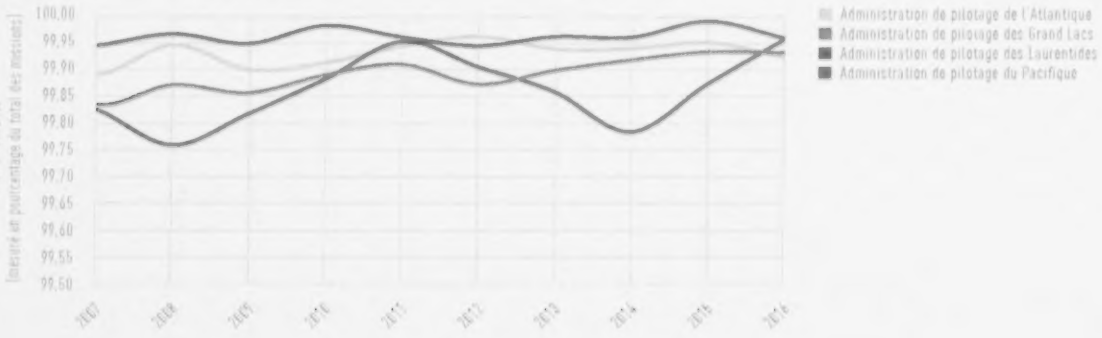
Le transport maritime est un élément essentiel de la prospérité économique du Canada, des marchandises destinées au commerce international d'une valeur de plus de 200 milliards de dollars étant transportées en eaux canadiennes. Il est donc impératif que le système de transport soit sûr, efficace et respectueux de l'environnement. Tous les intervenants du secteur maritime ont un rôle à jouer pour soutenir un système de transport sécuritaire.

Un incident maritime important peut avoir des répercussions d'une portée considérable, qu'il s'agisse de blessures, de contamination de l'environnement, de la perte ou de la contamination d'espèces sauvages, notamment de la sauvagine, de dommages causés à l'infrastructure ou encore de la perte de navires ou de dommages subis par ceux-ci. Les coûts d'assainissement peuvent être importants. Les services de pilotage maritime sont une composante essentielle du cadre de sécurité maritime du Canada et offrent une importante stratégie d'atténuation des risques associés au transport maritime. À l'exclusion des affectations réalisées par des titulaires de certificat, plus de 50 000 affectations de pilotage sont effectuées chaque année dans les océans Pacifique et Atlantique et dans le réseau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.

Environ 27 lois s'appliquent au transport maritime. Certaines de ces lois, comme la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et la *Loi sur le pilotage*, relèvent entièrement du ministre des Transports, alors que d'autres peuvent relever d'autres ministres, comme la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail ou la ministre de l'Environnement et du Changement climatique. Ces lois agissent de concert pour soutenir un système de transport sécuritaire, la protection de l'environnement et la réalisation d'objectifs économiques.

Comme le montre le tableau 5, le dossier de sécurité du pilotage maritime au Canada présente un taux global d'affectations sans incident de plus de 99,9 %, soit un taux record qui n'a jamais baissé en deçà de 99,7 % au cours des dix dernières années.

TABLEAU 5: **TAUX DE SÉCURITÉ DES ADMINISTRATION DE PILOTAGE** (DE 2007 À 2016)



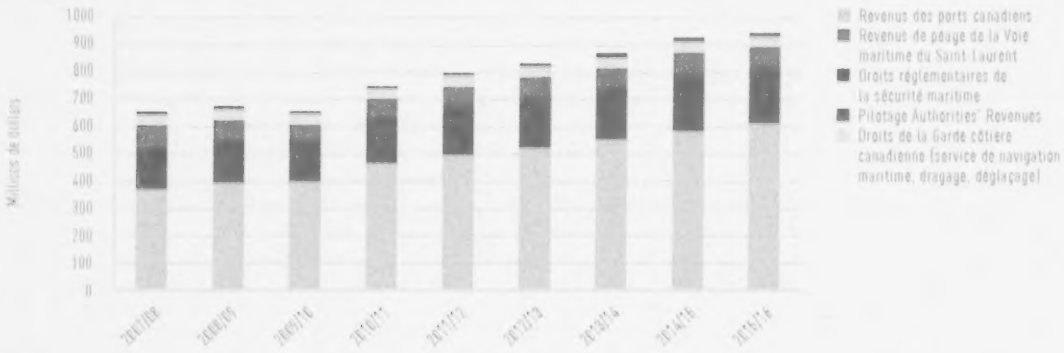

Source: **Rapports annuels des administrations de pilotage, 2007-2016**

Ces dossiers de sécurité montrent que dans l'ensemble, le système de pilotage du Canada est sûr. Tout au long de l'examen de la *Loi sur le pilotage*, tous les intervenants ont insisté sur la nécessité de s'assurer que les changements proposés n'auront pas d'incidence négative sur les dossiers de sécurité actuels.

## 2.2 Considérations économiques

En 2016, les recettes des administrations de pilotage (constituées presque exclusivement de frais de pilotage) ont totalisé 217,9 millions de dollars, soit presque 25 % des frais maritimes (à l'exclusion des frais de remorquage) payés au Canada depuis 2007 (voir le tableau 6).

TABLEAU 6: **FRAIS MARITIMES PAYÉS PAR LES NAVIRES AU CANADA** (2007/08 À 2015/16)




Sources:
Droits réglementaires de la sécurité maritime : **Rapport ministériel annuel sur le rendement, Transports Canada.**
Droits de la Garde côtière canadienne : **Rapport ministériel annuel sur le rendement, Pêches et Océans Canada.**
Recettes de péages de la Voie maritime du Saint-Laurent, Recettes des Administrations de pilotage et Recettes des ports canadiens : **Rapports annuels. Les transports au Canada – Addenda statistique.**

Les frais de pilotage représentent généralement de 20 à 25 % des frais maritimes que les navires doivent payer lorsqu'ils arrivent au Canada. L'une des raisons ayant motivé l'examen de la *Loi sur le pilotage* est le point de vue de l'industrie voulant que les frais de pilotage soient trop élevés au Canada. Cette question est effectivement au cœur des tensions entre les armateurs et les pilotes. Cependant, la notion de « frais trop élevés » ne peut se poser dans l'absolu : il faut se demander *par rapport à quoi* ces frais seraient trop élevés.

En 1968, la Commission Bernier a calculé que les tarifs de pilotage représentaient 0,1 % de la valeur totale du fret maritime. Suivant la même méthode pour les données allant de 2007 à 2015, le tableau 7 montre que la proportion des frais de pilotage par rapport à la valeur des marchandises transportées a varié entre 0,08 % et 0,11 %, et que leur proportion est donc demeurée plutôt stable au fil du temps.

TABLEAU 7 : **FRAIS DE PILOTAGE PAR RAPPORT À LA VALEUR DU FRET MARITIME** (2007 À 2016)

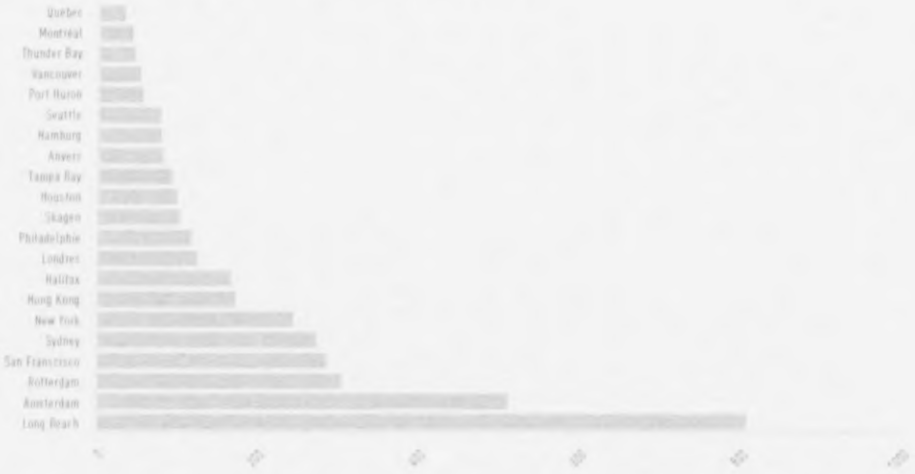
| | Frais de pilotage (millions $) | Valeur du fret (millions $) | Frais de pilotage comme % de la valeur du fret |
|---|---|---|---|
| **2007** | 155,14 $ | 165 052 $ | 0,094 % |
| **2008** | 157,08 $ | 195 665 $ | 0,080 % |
| **2009** | 152,23 $ | 152 087 $ | 0,100 % |
| **2010** | 170,13 $ | 170 103 $ | 0,100 % |
| **2011** | 180,80 $ | 205 408 $ | 0,088 % |
| **2012** | 184,23 $ | 204 614 $ | 0,090 % |
| **2013** | 193,82 $ | 201 187 $ | 0,096 % |
| **2014** | 208,99 $ | 210 450 $ | 0,099 % |
| **2015** | 207,47 $ | 205 321 $ | 0,101 % |
| **2016** | 217,96 $ | 199 104 $ | 0,109 % |

Source : **D'après les tableaux EC6, EC7 et M7 du document intitulé : Les transports au Canada 2016 – Addenda statistique, Transports Canada, 2017.**

Ce type de comparaison fournit des indications quant au coût relatif du pilotage, mais il comporte certaines difficultés. Les statistiques sur le commerce maritime sont compilées à partir des formulaires de douanes, qui ne sont pas conçus pour la saisie de données sur le transport. Ainsi, les unités de mesure ne sont pas uniformisées (p. ex. les quantités de marchandises en vrac sont habituellement déclarées en tonnes, alors que les quantités de bois d'œuvre sont déclarées en mètres cubes), et les données sont consignées en fonction du point de dédouanement, et non du point d'entrée/de sortie.

Par ailleurs, on a tenté de comparer les frais de pilotage aux ports canadiens à ceux d'autres administrations. Dans son mémoire, l'Association canadienne des pilotes maritimes du Canada a fourni un graphique établissant une comparaison entre différentes administrations :

TABLEAU 8: **ANALYSE DES FRAIS DE PILOTAGE DANS DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS**
VRAQUIER DE 22 TJB – COÛT PAR MILLE MARIN ($CA)

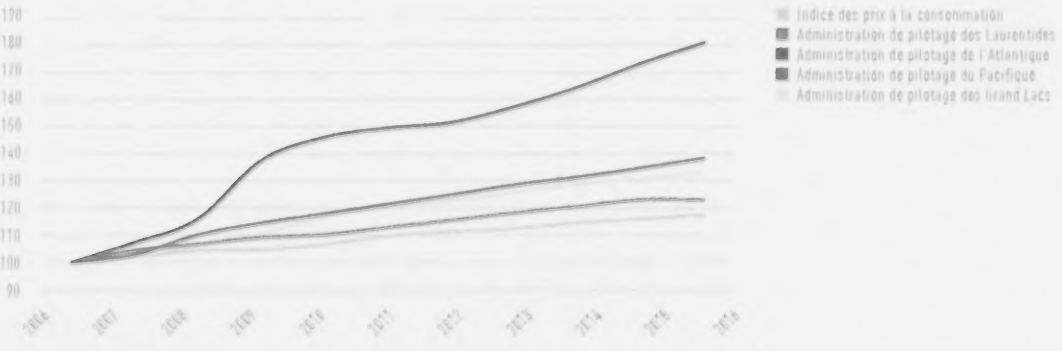



Source : **Présentation de l'Association canadienne des pilotes maritimes du Canada dans le cadre de l'examen de la *Loi sur le pilotage*, 31 octobre 2017.**

Ce type d'analyse a aussi ses limites. Par exemple, il ne tient pas compte des défis sur le plan de la navigation qui sont propres à chaque port ou de la durée de chaque affectation de pilotage.

Un troisième type de comparaison souvent utilisé pour les tarifs de pilotage est la comparaison à l'indice des prix à la consommation. Plusieurs intervenants ont exprimé des préoccupations quant au rythme des augmentations de tarif, faisant valoir que ces augmentations dépassaient de loin l'indice des prix à la consommation au Canada, comme le montre le tableau 9.

TABLEAU 9: **COMPARAISON ENTRE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION ET LES TARIFS DE PILOTAGE**
(DE 2006 À 2016; 2006 = 100)




Source : **Indice des prix à la consommation – Statistique Canada, Augmentation tarifaire – demande propre à chaque Administration de pilotage.**

Bien qu'elle offre une bonne vue d'ensemble, cette analyse présente aussi des difficultés. Les tarifs représentent le seul mécanisme permettant de couvrir les dépenses des administrations de pilotage. En effet, les tarifs doivent couvrir les coûts d'exploitation normaux qui subissent les mêmes pressions de l'inflation que l'indice des prix à la consommation, mais ils doivent aussi couvrir toutes les autres dépenses comme les investissements dans l'infrastructure, les besoins en matière de formation et d'autres investissements en immobilisations. Certains intervenants ont formulé des mises en garde au sujet de ce type d'analyse. Dans son mémoire, l'Association des pilotes maritimes du Canada indique ce qui suit :

> *« Ce type de raisonnement ne tient cependant pas compte du fait que les coûts de pilotage encourus par un navire sont liés à sa taille et que l'augmentation considérable de la taille des navires a engendré des gains exponentiels dont a profité l'industrie. Par exemple [...], la taille moyenne des navires a augmenté de 45 % entre Québec et Montréal, au cours des 10 dernières années. Au cours de la même période, l'IPC a progressé de 15 %, selon Statistique Canada. L'augmentation apparente des coûts de pilotage au-dessus de l'IPC masque toutefois des économies d'échelle et des gains de productivité importants dont bénéficient les armateurs, en raison de coûts relatifs moins élevés de pilotage lorsque mesurés en fonction de la taille des navires. »*
>
> ***Mémoire de l'Association des pilotes maritimes du Canada, p. 5***

Les intervenants ont aussi soutenu que la structure du pilotage au Canada est une cause fondamentale de ses coûts élevés apparents. Par exemple, la Fédération maritime du Canada a souligné que :

> *« [...] la structure actuelle a mené à un système de pilotage incapable de contrôler ses coûts... Nous sommes dans cette situation parce que la Loi sur le pilotage ne fournit pas les freins et les contrepoids nécessaires pour contrer les effets de la structure de monopole dans laquelle évolue le système de pilotage. »*
>
> ***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p. 3 (Traduction libre)***

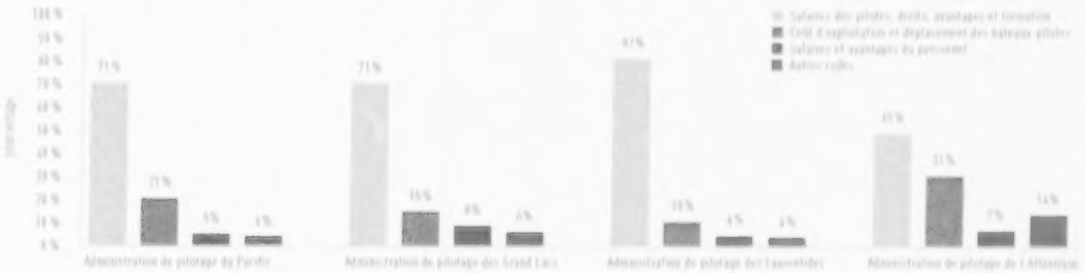
Il est vrai que l'industrie du pilotage au Canada repose sur un monopole. La *Loi sur le pilotage* confère aux administrations de pilotage les droits exclusifs de l'offre de service dans leur région géographique d'activité, ce qui signifie que, en plus du fait que le pilotage est obligatoire, les expéditeurs ne peuvent faire appel qu'aux administrations de pilotage pour obtenir ce service.

Les monopoles, lorsqu'ils sont laissés à eux-mêmes et non réglementés, entraînent habituellement une hausse des prix à un niveau supérieur aux coûts de l'offre de service. Dans ce contexte, la *Loi sur le pilotage* exige que le prix des services de pilotage soit fixé à des niveaux qui soient « équitables et raisonnables », et les administrations de pilotage ont le mandat d'établir leurs tarifs à un prix couvrant simplement leurs coûts. Autrement dit, les administrations de pilotage établissent leurs prix de manière à atteindre le seuil de rentabilité, et ne doivent pas tirer profit des services de pilotage.

Cependant, d'autres éléments de la *Loi sur le pilotage* exercent une pression à la hausse sur les coûts. Les dispositions de la Loi stipulent que les administrations de pilotage peuvent embaucher directement les pilotes ou, dans un cas où les pilotes ont établi une personne morale, doivent seulement passer des marchés avec cette personne morale pour obtenir les services de pilotes maritimes. Par conséquent, les administrations de pilotage ne peuvent faire affaire qu'avec un seul groupe.

Cette situation donne lieu à une autre structure de monopole, en raison de l'absence de concurrence dans l'embauche de pilotes, ceux-ci sont en mesure de fixer leurs prix à un niveau supérieur aux coûts de l'offre de service. Il s'agit d'un élément important, étant donné que les frais payés aux pilotes représentent la plus grande dépense des administrations de pilotage. Le tableau 10 montre que les salaires, les frais, les avantages et la formation des pilotes constituent de 49 à 82 % des dépenses totales. Si l'on exclut les dépenses liées à l'exploitation des bateaux-pilotes, cette augmentation augmente à 72 à 91 %.

TABLEAU 10: **COÛTS RELATIFS DU PILOTAGE DÉPENSES DE BASE, EN POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES – 2016**
(TOUTES LES ADMINISTRATIONS DE PILOTAGE)




*Les pourcentages présentés peuvent ne pas arriver précisément à 100% en raison des arrondissements

Source: ***Pilotage Governance Models Assessment***, KPMG, février 2018.

Jusqu'ici, la structure du système de pilotage a montré de quelle façon ses divers éléments donnaient naissance à un effet boule de neige influant sur les tarifs :

- Les pilotes sont en mesure d'établir leurs frais à un niveau supérieur aux coûts de l'offre de service;
- Les administrations de pilotage fixent leurs tarifs en tenant compte de l'ensemble des coûts, y compris les frais établis par les pilotes;
- Parce que le pilotage est obligatoire, les expéditeurs doivent payer les tarifs fixés par les administrations de pilotage.

Il importe de souligner un autre élément qui influe sur les coûts. Comme indiqué plus haut, les administrations de pilotage sont tenues d'établir leurs prix de manière à atteindre le seuil de rentabilité, sans tirer profit des services de pilotage. Un comportement visant à maximiser les profits ferait généralement en sorte que les sociétés chercheraient à réduire leurs coûts par rapport au prix qu'elles demandent, afin que les profits soient plus grands. Toutefois, comme on s'attend des administrations de pilotage qu'elles ne fassent pas de profits, elles n'ont pas de raison d'adopter un comportement visant à maximiser les profits sur le plan des coûts, et on peut conclure qu'il existe peu d'incitatifs dans cette structure pour maintenir les coûts à un faible niveau.

Il s'agit d'une préoccupation clé pour certains intervenants. Les expéditeurs en particulier voudraient que les principes de rentabilité, de productivité et d'innovation soient introduits dans le système de pilotage du Canada ainsi qu'au sein des administrations de pilotage afin de remédier au manque d'incitatifs de maintenir les coûts à un faible niveau.

Au cours de l'examen de la *Loi sur le pilotage*, les intervenants ont fourni des exemples de leur expérience avec le système de pilotage du Canada afin de mettre en lumière certains des problèmes de ce système en ce qui a trait aux coûts. Dans son mémoire, la Chambre de commerce maritime a indiqué que les coûts de pilotages associés à l'emprunt des zones de pilotage obligatoire dans le Saint-Laurent équivalaient au coût de l'ensemble de l'équipage du navire – et étaient, dans certains cas, 1,5 fois plus élevés. Un autre exemple frappant des coûts de pilotage a été offert par la Marine Recycling Corporation & Raw Materials Company Inc. :

> *« [...] Il est devenu de plus en plus difficile de faire affaire avec les administrations de pilotage. La situation la plus ardue pour notre entreprise survient probablement au moment d'établir les coûts de remorquage, principalement en raison de l'incohérence du nombre de pilotes exigés dans un cas donné. Nous avons participé à des remorquages avec des navires de la même taille (laquiers de 730 pieds), dans les mêmes eaux (p. ex. port de Toronto à Port Colborne, en passant par le canal Welland), durant lesquels l'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) a exigé un (1), deux (2) ou jusqu'à trois (3) pilotes.*
>
> *Récemment, MRC a fait remorquer le traversier de 300 pieds de long Le Marc (Camille Marcoux) de la ville de Québec à Port Colborne. Six (6) pilotes ont été attitrés entre QBC29 et TRV19, six (6) pilotes ont été attitrés entre TRV19 et MB100, et cinq (5) pilotes ont été attitrés entre MB100 et SLBSTN. De plus, le remorquage a été interrompu à cause de la noirceur. En 60 ans d'histoire et en plus de 100 remorquages de navires à l'arrêt complet, cette série établit le record du nombre de pilotes attitré, en plus de marquer la première interruption à cause de la noirceur. »*
>
> ***Mémoire de la Marine Recycling Corporation & Raw Materials Company Inc., p. 2 (Traduction libre)***

Clairement, les préoccupations concernant les coûts et l'efficacité ont été un élément central de l'examen, et bon nombre d'intervenants ont souligné le besoin de chercher de nouvelles façons de réduire les coûts.

## 2.3 But de l'examen

Le but de l'examen de la *Loi sur le pilotage* est de moderniser la législation. La Loi a plus de 45 ans, et la majeure partie de la législation n'a fait l'objet d'aucune modification, quoiqu'il y ait eu plusieurs recommandations de réforme et un ensemble important de modifications en 1998. Plusieurs intervenants ont soulevé des doutes quant à la nécessité de l'examen, en soulignant que la législation et son cadre réglementaire fonctionnaient raisonnablement bien et avaient donné lieu à des bilans exemplaires en matière de sécurité.

Pour certains, le besoin d'examiner la législation simplement parce qu'elle n'avait pas été fréquemment modifiée ne représente pas une justification persuasive :

> *« La Guilde est en désaccord [...] avec l'affirmation subséquente du document de discussion voulant que les conclusions des examens, à savoir que la Loi n'avait besoin de quasiment aucun amendement, justifient maintenant "une action...visant à mettre à jour le cadre législatif". En réalité, c'est en fait tout le contraire. Étant donné que les conclusions des nombreux examens qui ont été entrepris à ce jour ont confirmé l'efficacité soutenue du système en matière de prestation de services de pilotage sécuritaires et pratiques, il n'existe aucun besoin pressant de repenser en bloc le système de pilotage du Canada. »*
>
> ***Mémoire de la Guilde de la marine marchande du Canada, p. 1 [Traduction libre]***

En dépit de cette opinion, il est clair que le système actuel présente des lacunes. Par exemple, le processus lié aux tarifs est trop strict et manque de souplesse, ce qui nuit à la capacité des administrations de pilotage d'être autosuffisantes sur le plan financier. Les avancées technologiques devancent les modifications aux lois ou aux règlements qui visent à régir ces outils. Les intervenants ont soulevé à répétition des préoccupations quant au fait que les dispositions des contrats de service « priment » sur la réglementation. Chaque administration de pilotage a élaboré des règlements visant à combler les besoins locaux qui ont eu comme effet positif d'établir un système capable de répondre aux conditions locales, mais aussi l'effet imprévu d'introduire un manque de cohérence dans le système de pilotage maritime dans son ensemble. Enfin, il existe un point de vue selon lequel les coûts ne sont pas contrôlés, et selon lequel le regroupement des services, une plus grande place à la technologie et différents modèles de main-d'œuvre pourraient se traduire par des économies de coûts. Certains de ces problèmes ne peuvent être réglés que par des changements législatifs; c'est la raison pour laquelle l'examen a été entrepris. Pour évaluer le meilleur moyen de moderniser la *Loi sur le pilotage*, il importait d'examiner toutes les facettes de la législation en vue d'offrir un ensemble exhaustif de recommandations en matière de réforme.

## 2.4 Processus d'examen

En ce qui a trait à la manière dont l'examen a été réalisé, on a effectué un survol préliminaire consistant à analyser les études, la jurisprudence, les examens spéciaux réalisés par le Bureau du vérificateur général, les décisions de l'Office des transports du Canada, les examens précédents et les articles universitaires dont on disposait pour cerner les lacunes en matière de recherche et les domaines à approfondir. Un total de 9 contrats couvrant 13 enjeux ont été passés, et plus de 50 réunions bilatérales ont été tenues avec les intervenants entre août et décembre 2017. Sept tables rondes ont été organisées à St. John's, Ottawa, Montréal, Halifax, Vancouver, Toronto et Prince Rupert (avec les représentants de collectivités autochtones) en novembre et décembre 2017. Une huitième table ronde sur le sujet de la gouvernance a été tenue à Ottawa en janvier 2018. Un sondage en ligne a aussi été mis sur pied en vue de recueillir la rétroaction tant des intervenants que du grand public, et une boîte aux lettres publique a été établie pour recevoir les mémoires officiels des intervenants. Un total de 28 mémoires a été publié sur le site Web de l'examen de la *Loi sur le pilotage.*

Un ensemble final de tables rondes a été tenu en mars 2018, à Vancouver, Montréal, Halifax et Toronto. Ces séances visaient à offrir aux intervenants l'occasion de fournir des conseils finaux en vue d'aider à façonner les recommandations qui suivent.

CHAPITRE 3

# OBJET ET PRINCIPES

## 3.1 Objectifs de la politique

La *Loi sur le pilotage* est une loi habilitante. Sa principale fonction est d'autoriser la création d'administrations de pilotage et de les habiliter à : 1) fournir des services de pilotage, directement ou dans le cadre d'ententes contractuelles; ii) établir des exigences en matière de pilotage par l'entremise de règlements; iii) fixer les tarifs pour les services de pilotage; iv) délivrer des brevets et des certificats de pilotage; v) suspendre et annuler ces documents à juste titre.

Nombre de lois fédérales contiennent une disposition de préambule ou d'objet ou un énoncé général sur des principes d'intérêt public, pour régir la prestation des services obligatoires ou l'exercice des pouvoirs conférés par la loi. Mis à part une courte déclaration de la mission des administrations de pilotage à l'article 18, la *Loi sur le pilotage* ne contient rien de la sorte. Elle ne contient pas d'énoncé général sur les objectifs du Parlement au moment d'adopter cette législation ni d'énoncé sur les raisons d'intérêt public qui justifient le pilotage obligatoire. La Loi confère des pouvoirs considérables aux administrations de pilotage – soit d'obliger le recours aux pilotes, de fixer les tarifs et de délivrer ou non les brevets et les certificats, sans fournir d'indication sur les résultats à obtenir pour le public.

> *« Bien que les articles 18 et 19 de la Loi sur le pilotage mentionnent le concept de « service de pilotage efficace et économique », nous croyons qu'il existe un besoin de renforcer ce mandat et d'introduire un* ***plus grand engagement à obtenir des résultats en la matière****. »*
>
> ***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p. 7 [Traduction libre, caractère gras ajoutes]***

Lorsqu'une orientation en matière de politique est fournie, elle est associée à des dispositions ou à des pouvoirs précis. L'article 18 de la *Loi sur le pilotage* indique qu'une administration de pilotage a pour mission de « de mettre sur pied, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace » dans sa région attitrée. Selon le paragraphe 33(3), les tarifs de pilotage doivent être « équitables et raisonnables ». Les utilisateurs de services de pilotage peuvent s'opposer à un tarif lorsqu'ils sont d'avis que ce dernier « nuit à l'intérêt public ». La *Loi sur le pilotage* n'offre pas d'autre précision sur ce qui constitue l'efficacité, le caractère équitable ou raisonnable ou l'intérêt public. Elle n'indique pas non plus *de quelle façon* les administrations de pilotage devraient prendre des décisions et fournir des services – par exemple, l'utilisation d'une approche de gestion des risques en ce qui a trait aux préoccupations liées à la sécurité, ou encore le besoin d'encourager l'adoption de nouvelles technologies pour accroître l'efficacité et amoindrir les coûts.

*« Les lois modernes comprennent souvent un ensemble d'objectifs qui établissent les buts de la politique ainsi qu'une orientation sur les résultats à atteindre. Ces objectifs sont essentiels pour établir les principes directeurs de la gouvernance, de la réglementation et de la prestation de service en fonction desquels les décisions, les résultats et le rendement peuvent être mesurés. Les objectifs mentionnés dans la Loi sur le pilotage devraient être cohérents avec ceux que l'on trouve dans d'autres lois maritimes au Canada. »*

***Mémoire de la Chambre de commerce maritime, p. 14 (Traduction libre)***

L'absence d'un énoncé sur les objectifs ou les principes en matière de politique donne naissance à trois grandes préoccupations au sujet du programme de pilotage, qui ont fait surface au cours de la consultation publique.

La première préoccupation concerne la cohérence à l'échelle nationale. Quatre administrations de pilotage autonomes ont élaboré des dispositions distinctes en matière de programme qui sont adaptées à des conditions et préférences locales.

Cette différence entre les régions semble s'être accentuée avec le temps. Certains utilisateurs, particulièrement ceux dont les activités couvrent plus d'une région, ont indiqué que des normes et des approches nationales devraient faire contrepoids à la régionalisation des services et des pratiques. Les intervenants ont cerné un certain nombre de mesures qui pourraient accroître la cohérence et la prévisibilité à l'échelle nationale. Une déclaration solennelle d'objectifs ou de principes – pour l'ensemble du programme de pilotage ou propre à chaque administration de pilotage – représente un tel outil. Parmi d'autres mesures possibles, mentionnons : la réattribution des pouvoirs de réglementation à Transports Canada, la nomination d'un comité consultatif national et la consolidation des administrations de pilotage.

La deuxième préoccupation concerne l'absence de cadre stratégique régissant le vaste pouvoir discrétionnaire que crée la *Loi sur le pilotage* en matière de réglementation.

La *Loi sur le pilotage* crée des monopoles légaux pour la prestation des services de pilotage et confère aux administrations de pilotage des pouvoirs discrétionnaires presque sans entrave en matière d'exigences, de normes de brevetage et de certification du pilotage dans leur région respective. Il est vrai que, de par la loi, ces pouvoirs sont soumis à un système de freins et de contrepoids. En effet, le public peut demander un examen ministériel de certains règlements pris par une administration de pilotage (paragraphe 21[1]). À titre de sociétés d'État, les administrations de pilotage font aussi l'objet de manière plus générale d'une supervision et d'un contrôle généraux des organismes centraux et des ministres, qui peuvent fournir une « lettre d'attentes » à une administration de pilotage pour lui indiquer ses priorités globales en matière de politique à moyen terme.

En grande partie, toutefois, les administrations de pilotage sont conçues pour fonctionner de manière autonome, sans interférence quotidienne d'un ministre ou d'un organisme central. Lorsqu'une entité publique est habilitée à exercer une fonction de réglementation de manière relativement indépendante, il est habituel pour le Parlement, dans la loi habilitante, d'inclure une orientation de haut niveau quant à l'exercice de ces pouvoirs.

La troisième préoccupation est liée au fait que certains intervenants ont avancé qu'une disposition d'objet ou déclaration solennelle de principes pourrait éliminer certains irritants ou problèmes précis, surtout en ce qui a trait au coût de services de pilotage fournis dans un contexte sans concurrence. Certains ont proposé que la *Loi sur le pilotage* impose un but ou un devoir d'efficacité aux administrations de pilotage. D'autres ont suggéré l'enchâssement de principes de bonne gestion : l'amélioration continue; l'adoption de technologies permettant de réduire les coûts; la mise en place de pratiques exemplaires de gestion. Plusieurs ont demandé qu'un engagement soit pris dans la *Loi sur le pilotage* envers une approche de gestion des risques pour ce qui est des enjeux de sécurité de la navigation.

**Contexte et justification**

Les lois habilitantes qui créent des programmes ou des entités de réglementation peuvent contenir – outre un préambule présentant le contexte et la justification des mesures législatives – une *disposition d'objet*, un *énoncé des principes stratégiques* qui s'appliquent à l'ensemble du programme de réglementation ou un *énoncé des objectifs* pour l'organisme de réglementation créé. Les lois fédérales sur les transports comptent des exemples de chacune de ces trois approches.

*Disposition d'objet* : La *Loi maritime du Canada*, une loi de l'appareil gouvernemental qui présente de nombreuses similarités avec la *Loi sur le pilotage*, établit le fondement législatif pour l'exploitation des administrations portuaires, des ports publics et de la Voie maritime du Saint-Laurent. Elle débute par une disposition d'objet comptant neuf objectifs qui reconnaissent « l'importance du transport maritime au Canada et de sa contribution à l'économie canadienne ». Un des principaux objectifs consiste à « veiller à ce que les services de transport maritime soient organisés de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs et leur soient offerts à un coût raisonnable », tout en gérant « l'infrastructure maritime et les services d'une façon commerciale ». Les autres objectifs sont les suivants : « fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement » et un « niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales », tout en favorisant « l'harmonisation des normes qu'appliquent les différentes autorités ».

*« Avant d'ajouter un préambule ou un énoncé d'objectifs, il faut se demander ce qu'ils ajouteraient au projet de loi et ce qu'ils doivent exposer. Ils ne doivent pas servir à dissimuler des déclarations politiques, car ils peuvent avoir une forte influence sur la manière dont le texte législatif sera interprété par les tribunaux... L'énoncé d'objectifs : indique les résultats voulus du texte législatif; ne devrait exposer que les objectifs principaux; figure dans le corps même du texte législatif; a généralement, sur l'interprétation du texte, une incidence plus grande que le préambule. »*

**Lois et règlements : l'essentiel, *2e édition, p. 91***

La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* prévoit des objectifs législatifs plutôt que des objets, mais la différence est essentiellement superficielle. Ces objectifs comprennent notamment les suivants : i) protéger la santé et le bien-être de ceux qui participent au transport et au commerce maritimes; ii) favoriser la sûreté du transport maritime et de la navigation de plaisance; iii) protéger le milieu marin; iv) élaborer des outils de réglementation qui favorisent des activités de transport et de commerce maritimes viables, efficaces et économiques; v) favoriser l'efficacité du réseau de transport maritime.

> *« Nous sommes d'avis que la question la plus importante consiste à déterminer clairement l'objet de la Loi sur le pilotage. Il sera plus facile d'aborder un certain nombre des autres questions à l'étude, comme la gouvernance et la sécurité, une fois la question principale résolue. »*
>
> ***Mémoire de British Columbia Coast Pilots Ltd., p. 11 (Traduction libre)***

*Principes stratégiques* : La *Loi sur les transports au Canada* offre le meilleur exemple de principes stratégiques prévus par la loi pour le secteur des transports. À l'article 5, le Parlement déclare une Politique nationale des transports qui débute comme suit :

> *« Il est déclaré qu'un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada. »*
>
> ***Loi sur les transports au Canada, article 5***

Cette loi contient ensuite une déclaration des principes de mise en œuvre pour atteindre ce but – p. ex. l'appui sur la concurrence et les forces du marché pour offrir les services nécessaires ainsi que la réglementation et les mesures publiques stratégiques pour obtenir les résultats que les marchés ne permettent pas d'atteindre.

La Politique nationale des transports s'applique à tous les modes de transport et à tous les programmes de transport fédéraux, y compris les programmes de réglementation. La disposition des objectifs de la *Loi sur les transports routiers* en est un exemple puisqu'elle présente le lien de façon explicite : *« La présente loi vise à la mise en œuvre de la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la Loi sur les transports au Canada à l'égard des entreprises extra-provinciales de transport routier… »*.

La Politique nationale des transports est conçue comme une déclaration de politique et non comme un instrument juridique ayant force exécutoire. Toutefois, même une déclaration de politique peut avoir un poids légal – p. ex. en exigeant qu'un ministre ou un organisme examine ou prenne en considération les principes de la politique lors de la prise de décisions en matière de réglementation, de la délivrance d'une permission discrétionnaire et de l'établissement d'un programme. Dans la *Loi sur le pilotage*, une incohérence entre un projet de tarifs et la Politique nationale des transports constitue déjà un motif de contestation avec l'Office des transports au Canada.

*Énoncé des objectifs* : La *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* et la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* contiennent chacune un énoncé détaillé des objectifs – un énoncé de mission statutaire – pour l'organisme qu'elles créent. En assurant un « contrôle efficace » des personnes et de leur propriété, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien est tenue d'agir « dans l'intérêt du public et en tenant compte des intérêts des voyageurs », tout en veillant « à ce que le niveau de contrôle soit uniforme ».

Par contre, l'énoncé de mission pour les administrations de pilotage à l'article 18 de la *Loi sur le pilotage* est laconique et ne fait seulement référence qu'à la mise sur pied d'un « service de pilotage sécuritaire et efficace ». Il existe clairement une possibilité de préciser dans la loi les objectifs que doivent viser les administrations de pilotage et la *façon* dont elles doivent s'y prendre pour les atteindre.

La présentation d'un énoncé des objectifs législatifs ou des principes stratégiques dans la *Loi sur le pilotage* constituerait un pas dans la bonne direction pour fournir des conseils clairs et utiles à tous les acteurs gouvernementaux, les intervenants et le public. La *Loi sur le pilotage* se trouverait ainsi intégrée aux pratiques courantes statutaires, avec les autres lois fédérales sur les transports, et cela augmenterait la prévisibilité et la transparence en établissant des points de référence pour évaluer les décisions, les résultats et le rendement.

Ensuite, les nouvelles dispositions législatives devraient fournir une orientation utile sans créer des moyens supplémentaires de recours juridique en cas de décisions ou de mesures contestées. Comme cela a été mentionné plus tôt, la *Loi sur le pilotage* fournit déjà des freins et des contrepoids pour les mesures qui touchent des personnes (p. ex. délivrance de brevets) et des groupes (p. ex. tarifs de pilotage). Le libellé de la disposition d'objet, de l'énoncé des principes ou de l'énoncé des objectifs peut être utile pour les processus de contestation et d'examen, mais il ne devrait pas créer un moyen supplémentaire et imprévu de contestation, comme un examen juridique par la Cour fédérale.

Finalement, il y a le contenu de l'orientation stratégique.

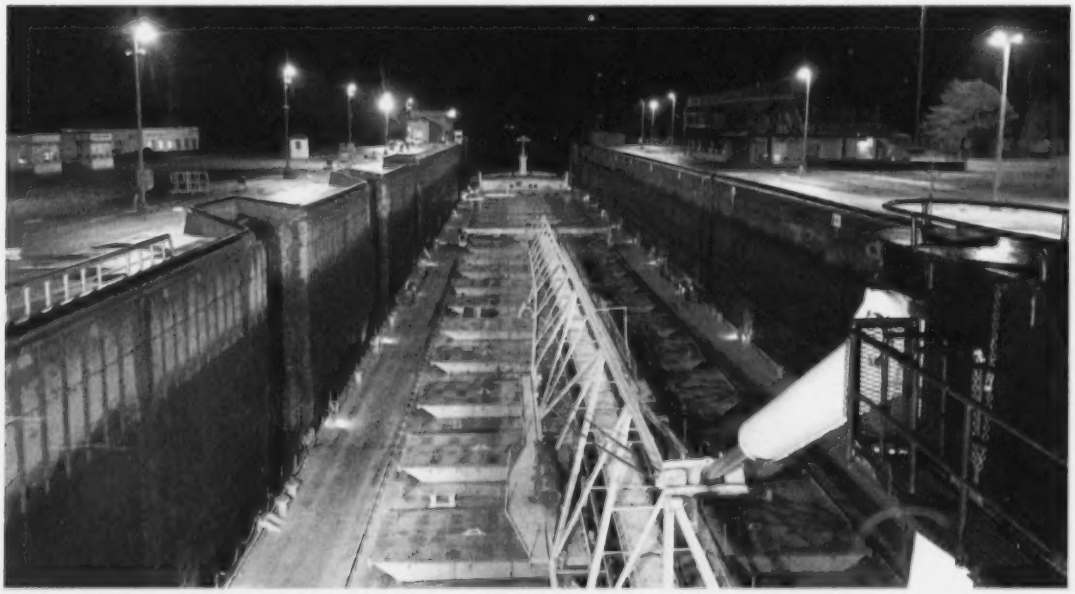
Premièrement, nous nous attendrions à observer un lien avec la Politique nationale des transports, par l'intermédiaire d'un renvoi direct ou de l'adaptation de certains de ses principaux éléments – p. ex. un « système de transport national compétitif et rentable » qui favorise « la compétitivité et la croissance économique » ou un engagement à respecter les « plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité ». Les objectifs publics devraient comprendre la sécurité de la navigation et le soutien du transport et du commerce maritimes en offrant des services de pilotage professionnels adaptés aux besoins des utilisateurs.

Deuxièmement, il semble que les utilisateurs de services de pilotage conviennent généralement que la législation devrait présenter de façon explicite un engagement à maximiser l'efficacité dans la réalisation du programme de pilotage. Ce besoin est d'autant plus criant en l'absence de tout soutien général pour limiter les coûts par la concurrence. La principale préoccupation des intervenants consiste en l'optimisation de l'efficacité dans le cadre des activités des administrations de pilotage. Toutefois, la recherche de la rentabilité peut avoir des dimensions plus vastes – p. ex. élargir l'utilisation de solutions de rechange aux pilotes brevetés. La promotion ou l'optimisation de l'efficacité – conformément à l'objectif de sécurité et aux autres objectifs d'intérêt public – devraient être appliquées à l'ensemble du système et non aux activités des administrations de pilotage seulement.

Troisièmement, étant donné la nature obligatoire du pilotage et les conditions de monopole dans lesquelles oeuvrent les administrations de pilotage, il existe un vif intérêt pour que le gouvernement s'engage clairement en matière de transparence, d'imputabilité et de mobilisation des intervenants. Les principes ou les objectifs législatifs pourraient fournir un ensemble conceptuel pour de nouvelles mesures concrètes autorisées par la *Loi sur le pilotage*.

Quatrièmement, les pouvoirs d'établissement de tarifs prévus dans la *Loi sur le pilotage* pourraient être liés officiellement au but et aux objectifs de cette loi. Un énoncé explicite de haut niveau qui clarifie le mandat du comité de gestion en ce qui concerne l'établissement des tarifs améliorerait l'imputabilité et la transparence et permettrait d'assurer que les droits et les tarifs établis par les administrations de pilotage sont conformes au but et aux objectifs de la loi.

Finalement, il pourrait être utile de mentionner certaines caractéristiques souhaitables du futur système de pilotage, y compris l'innovation technologique et l'amélioration continue, ainsi que l'application d'une approche de gestion du risque.



Gracieuseté des pilotes de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

**Recommandation 1**

Je recommande la modification de la *Loi sur le pilotage* afin d'améliorer la clarté, la prévisibilité et l'uniformité des politiques à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un énoncé détaillé des objectifs législatifs et de principes stratégiques directeurs. Les nouvelles dispositions devraient concorder essentiellement avec la Politique nationale des transports et pourraient comprendre les éléments suivants :

Un préambule, qui présente la justification des mesures législatives et les liens avec l'intérêt public en général, y compris la protection de l'environnement;

Une disposition d'objet, qui décrit clairement l'objectif législatif du gouvernement – l'établissement d'un système national de pilotage maritime sécuritaire, efficace, souple et responsable en tant que monopole réglementé – et les résultats publics auxquels la loi doit contribuer.

Un énoncé des principes stratégiques directeurs pour le système national de pilotage maritime, y compris assurer les normes les plus rigoureuses possibles en matière de sécurité, l'efficacité et la rentabilité dans la prestation de services et la réponse aux besoins des utilisateurs, l'application des principes de gestion du risque aux fins de prise de décisions, l'optimisation de l'utilisation de nouvelles technologies et l'amélioration continue des activités et des services, la transparence et l'imputabilité quant aux composants du système de pilotage, l'autonomie financière des administrations de pilotage, ainsi que l'équité et le caractère raisonnable dans le contexte de l'établissement des droits et des tarifs.

Les objectifs et les principes décrivent les buts des administrations de pilotage et ceux de l'ensemble du système de transport maritime, et ils pourraient donc rendre nécessaires des modifications techniques à d'autres articles. En outre, ces objectifs ou principes pourraient être utilisés par le ministre des Transports dans sa lettre d'attentes à l'intention des administrations de pilotage afin d'établir des indicateurs de rendement clés ou des priorités pour l'année à venir.

## 3.2 Code de déontologie / code d'éthique

Les pilotes croient fermement en leur indépendance en tant que professionnels et ils soulignent la nécessité de faire preuve d'un jugement en toute indépendance dans les situations importantes et au quotidien, afin d'œuvrer largement sans supervision du gouvernement, des propriétaires de bateaux et des capitaines de navires. Leur bilan positif en matière de sécurité, qui comprend des milliers d'affectations de pilotage, suggère que la confiance du public en leur compétence et en leur professionnalisme est bien fondée.

Dans une situation si peu structurée – avec si peu de freins et de contrepoids, il n'est pas surprenant que des différends surviennent à l'occasion au sujet de la *façon* dont les pilotes s'acquittent de leurs obligations et font preuve d'un jugement en toute indépendance. Au cours des consultations publiques, nous avons également entendu parler de rares cas de pilotes dont les actions ont compromis la sécurité et qui ne peuvent être poursuivis par les autorités responsables en vertu de la *Loi sur le pilotage*, puisque celles-ci ont très peu de pouvoirs d'application de la loi.

Alors que le public craint de plus en plus les risques et que l'accessibilité sociale du transport maritime est en déclin, il pourrait être opportun de réévaluer les protections relatives au rendement du système de pilotage. Une des solutions possible est l'élaboration d'un code de déontologie ou d'éthique professionnelle auquel tous les pilotes seraient assujettis.

**Contexte et justification**

En droit, il n'existe aucun cadre de gouvernance de la pratique professionnelle pour les pilotes. Une fois un pilote breveté, les divers organismes de réglementation établissent peu d'exigences relatives à l'exercice des fonctions des détenteurs de brevet. Les pilotes – même s'ils travaillent en étroite collaboration avec les capitaines de navires, l'administration de pilotage et leurs propres collègues – remplissent leurs fonctions principalement sans faire l'objet d'une supervision au quotidien. En tant que professionnels, les pilotes décrivent leur capacité de jugement et d'indépendance comme étant la pierre angulaire de la sécurité de la navigation.

L'accès à la profession – la délivrance d'un brevet de pilote – exige une démonstration des compétences, des connaissances et de l'expérience. Les exigences en matière de délivrance de brevet sont établies dans la réglementation : les administrations de pilotage prennent des règlements en vertu de l'alinéa 20(1)f) de la *Loi sur le pilotage*, qui fixe les conditions que le détenteur d'un brevet doit remplir; le gouverneur en conseil peut également prendre des règlements en vertu de l'article 52 de la *Loi sur le pilotage*, qui fixe les conditions minimales que le détenteur d'un brevet doit remplir.

À première vue, la réglementation suggère qu'une grande importance est accordée à l'examen des compétences techniques et des connaissances en la matière des candidats, plutôt qu'aux compétences de niveau supérieur. Par exemple, le *Règlement de pilotage des Grands Lacs* contient une seule mention (alinéa 13(1)f)) de l'examen des connaissances des candidats relatives aux fonctions, aux responsabilités et aux obligations d'un pilote.

Une fois un brevet délivré, l'autorité responsable de la délivrance des brevets ou les autres organismes de réglementation n'ont recours à presque aucun mécanisme de surveillance officiel ou aucune règle fixe pour les détenteurs de brevet. Les pilotes employés sont assujettis aux directives et à la surveillance d'un gestionnaire, mais pas les pilotes qui font partie d'une corporation de pilotes – soit la majorité des pilotes. La *Loi sur le pilotage* établit seulement une liste minimale de responsabilités et de comportements interdits (les paragraphes 25(3) et (4) interdisent la conduite d'un navire en raison d'une incapacité physique ou mentale ou suite à la consommation d'alcool ou de drogues). Le paragraphe 26(1) décrit les circonstances dans lesquelles un capitaine de navire peut remplacer un pilote pour assurer la sécurité du navire.

Bien que le cadre de réglementation officiel régissant les activités de pilotage soit sommaire, un certain nombre d'outils nationaux et internationaux fournissent aux pilotes des directives sur les pratiques opérationnelles exemplaires. Les comités de l'Organisation maritime internationale ont élaboré des conseils pratiques sur les pratiques opérationnelles, la communication et la collaboration; l'annexe 2 de la résolution A960 sur le pilotage de l'Organisation maritime internationale constitue un document clé (*Recommendation on training and certification and on operational procedures for maritime pilots other than deep sea pilots*).

En outre, les meilleures pratiques internationales en matière de pilotage maritime (*International Best Practices for Maritime Pilotage*) de la Chambre internationale de la marine marchande proposent des normes minimales pour les services de pilotage et clarifient les rôles et les relations de travail des pilotes et des capitaines. Le chapitre II de la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille porte sur le capitaine et le service « pont », plus précisément sur les rôles du pilote et du capitaine ou de l'officier de quart. D'autres directives sont énoncées dans des publications fédérales et des conseils de l'industrie à l'intention des membres – p. ex. le Code des méthodes et pratiques nautiques de la Garde côtière canadienne et les directives relatives à l'échange d'informations entre capitaines et pilotes maritimes de l'Association des pilotes maritimes du Canada.

Tous ces outils sont seulement consultatifs. Ils n'ont pas force de loi et ne sont donc pas exécutoires. De plus, ils portent principalement sur des questions opérationnelles plutôt que sur des questions abstraites d'éthique ou de déontologie. Il existe clairement une lacune dans l'établissement des normes de conduite des pilotes que ces instruments consultatifs opérationnels ne peuvent combler. Pour combler cette lacune, il sera essentiel de tirer parti des instruments existants plutôt que de les remplacer ou de créer des chevauchements qui prêtent à confusion.

> *« Le pilotage maritime est l'une des rares industries sans structure de responsabilisation officielle. Même dans le cas du pilotage obligatoire, le 'client' a peu d'influence sur la qualité des services qu'il reçoit. »*
>
> ***Article intitulé « International Best Practices for Maritime Pilotage » sur le site Web d'Intertanko, novembre 2002 (Traduction libre)***

La deuxième lacune apparente concerne les responsabilités des pilotes. L'indépendance de chaque pilote n'est pas équilibrée par un système rigoureux de responsabilité devant l'organisme de réglementation – sauf en cas d'action inacceptable – et l'entreprise qui paie les services du pilote. Contrairement aux pilotes employés, qui peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires prises par la direction de l'administration de pilotage, les membres d'une corporation de pilotes sont assujettis à un minimum de sanctions possibles. Les dispositions criminelles de la *Loi sur le pilotage* sont peu nombreuses, et les dispositions sur la suspension et l'annulation d'un brevet sont de portée très limitée.

La suspension et l'annulation d'un brevet constituent principalement des mesures en cas d'infraction liée à une incapacité du pilote (p. ex. consommation d'alcool ou de drogue). En vertu du paragraphe 27(1), le président d'une administration de pilotage peut également suspendre un brevet lorsqu'il a des raisons de croire que son détenteur « a été négligent dans l'exercice de ses fonctions », mais ce qui constitue une négligence n'est pas défini. En vertu de l'article 40, un pilote breveté est tenu de payer au maximum 1 000 $ pour les dommages causés par « sa faute, sa négligence ou son impéritie ». Ce modeste maximum peut accroître la perception selon laquelle les pilotes ne sont pas tenus responsables.

En l'absence d'exigences réglementaires fixes ou de mécanismes disciplinaires *ex post facto*, certains intervenants ont suggéré la nécessité d'un système de contrôle global : un code de déontologie, des règles de pratique et des procédures fixes, ou une surveillance plus directe parxles administrations de pilotage.

Une question de déontologie propre aux pilotes est la possibilité de conflit d'intérêts découlant de la participation de pilotes aux conseils d'administration qui fixent des tarifs et qui négocient des marchés avec les corporations de pilotes. Si des pilotes actifs continuent de participer à ces conseils, certaines protections supplémentaires pourraient devoir être ajoutées aux règles actuelles en matière de conflit d'intérêts pour les représentants du secteur public. Voir le chapitre 4 pour une discussion sur les conseils d'administration et certaines réformes possibles.

> *« Code d'éthique : Confier au Comité consultatif sur le pilotage la tâche d'élaborer un code national d'éthique et un code de déontologie qui établissent les règles de déontologie pour le pilote. »*
>
> ***Mémoire du Groupe Desgagnés Inc. et de Fednav Ltd., p. 6***

Il ne manque pas de modèles de codes de déontologie qui pourraient être utilisés pour les pilotes maritimes au Canada. Les organismes professionnels de pilotes ont élaboré leurs propres énoncés de déontologie afin d'orienter leurs membres. La politique sur l'éthique de British Columbia Coast Pilots Ltd. et le code de déontologie de l'Association des pilotes maritimes du Canada sont des énoncés concis et de haut niveau. Ils portent sur les obligations professionnelles de chaque pilote ainsi que sur la relation de chacun avec son organisation d'attache. Ils offrent des modèles utiles qui pourraient être peaufinés dans le cadre d'un exercice national.

L'aviation civile offre de nombreux exemples de codes de déontologie, à la fois pour les pilotes commerciaux et pour le milieu de l'aviation en général. L'Association des pilotes de ligne, le syndicat de pilotes le plus important au monde, qui représente le personnel de 33 transporteurs aériens au Canada et aux États-Unis, constitue un exemple notable.

Une analyse des pratiques internationales pourrait également permettre d'identifier des modèles utiles. Par exemple, l'entreprise Australian Pilotage Group Proprietary Limited a élaboré pour ses pilotes maritimes un code d'éthique organisationnel qui contient des directives opérationnelles plus détaillées que les deux exemples canadiens.

L'État australien de la Nouvelle-Galles du Sud a intégré des normes de conduite pour les pilotes maritimes au cadre réglementaire officiel pour le pilotage. Ces normes de conduite professionnelle (*Marine Pilot Professional Conduct Standards*) figurent à l'annexe 4 du volume 1 du code de pilotage maritime (*Marine Pilotage Code*, un instrument subordonné au *Marine Safety Regulation 2016*). Le code de pilotage a été conçu avec le concours de directeurs de port et de représentants de pilotes maritimes de la Nouvelle-Galles du Sud, ainsi qu'avec le syndicat des officiers maritimes de l'Australie (Australian Maritime Officers Union). Les normes énoncées à l'annexe 4 constituent un cadre de conduite personnelle et professionnelle et les procédures pour les pilotes maritimes. Elles couvrent notamment les sujets suivants : les conflits d'intérêts, la disponibilité à travailler, les communications et les relations avec les capitaines de navire, la déclaration d'incidents et les circonstances qui justifient un refus de piloter. Les exigences s'appliquent conjointement avec tout code, norme ou instructions formulé par une administration portuaire.

L'option d'adopter un code de déontologie ou un code d'éthique en tant que règlement national pourrait permettre de combler l'écart sur le plan des responsabilités officielles des pilotes, en particulier si un système de sanctions administratives pécuniaires était créé pour gérer les infractions mineures à la *Loi sur le pilotage* et aux règlements connexes. Le code publié pourrait être intégré par renvoi dans un court règlement qui ferait en sorte que toute infraction au code constituerait une infraction réglementaire et qui préciserait un barème de sanctions.

**Recommandation 2**

Je recommande que le gouvernement s'engage à élaborer et mettre en œuvre un code de conduite pour tous les pilotes de navire brevetés, sous la forme d'un règlement ou de lignes directrices professionnelles, au moyen d'un processus délibéré entrepris par un Comité consultatif national dont la mise sur pied est proposée plus loin dans le présent rapport.

# GOUVERNANCE

La gouvernance est le cadre qui définit les structures, les règles et les pratiques qui contribuent à accroître la viabilité et la prospérité d'une organisation. Il s'agit également de la méthode employée par une organisation pour gérer ses relations avec les parties prenantes et pour promouvoir un processus décisionnel transparent, équitable et responsable. Les sociétés d'État sont assujetties à divers mécanismes prévus dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et dans d'autres lois fédérales pour garantir que ces organisations remplissent leur mandat, qu'elles assurent une saine gestion des fonds publics et qu'elles sont responsables envers le Parlement.

Pour les administrations de pilotage, la question clé est de savoir si la structure de société d'État est la meilleure façon d'atteindre les objectifs d'intérêt public associés à la sécurité et l'efficacité de la navigation. En outre, il y a également la question de savoir comment concevoir la structure de gouvernance pour la prestation des services de pilotage afin qu'elle puisse atteindre ces objectifs. Le chapitre précédent traitait des approches visant à clarifier et à préciser l'objet de la *Loi sur le pilotage* et le mandat des administrations de pilotage. Indépendamment de certains autres concepts qui pourraient être incorporés dans l'énoncé de l'objet de la loi, il est clair que la sécurité et l'efficacité en demeureront des éléments fondamentaux, au même titre que l'autonomie financière, laquelle peut être définie comme l'établissement de tarifs équitables et raisonnables permettant de couvrir les coûts (il est peu probable que le gouvernement envisage de subventionner les administrations de pilotage étant donné qu'il a mis fin à cette pratique en 1998). Cela concorde avec le mandat de la plupart des organismes de pilotage du monde. Enfin, bien que les conseils d'administration gèrent, surveillent et atténuent déjà les risques, si la gestion des risques faisait également partie intégrante de l'objet officiel de la *Loi sur le pilotage*, cela pourrait entraîner des changements dans la façon dont les conseils d'administration abordent ces tâches.

Au cours des dernières années, la question de la gouvernance des services de pilotage au Canada a été soulevée lors de diverses discussions publiques. Outre les échanges qui ont été menés avec les parties prenantes et les administrations de pilotage dans le cadre du présent examen, la discussion la plus récente a eu lieu dans le cadre de l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* déposé en 2016. Cet examen recommandait de fusionner les quatre administrations de pilotage afin de promouvoir une plus grande uniformité à l'échelle nationale et de rechercher des gains d'efficacité opérationnelle qui pourraient mener à une réduction des coûts. Aucun des autres examens antérieurs des services de pilotage maritimes ne s'est penché sur la question de savoir si le recours à quatre sociétés d'État régionales était le moyen le plus efficace d'offrir ces services.

Traditionnellement, les administrations de pilotage étaient gérées par un conseil d'administration composé de deux représentants du public, de deux représentants des pilotes et de deux représentants de l'industrie du transport maritime. En 2016, le gouvernement du Canada a mis en œuvre un nouveau processus concernant les nominations par le gouverneur en conseil. Ce processus est fondé sur les principes suivants : des processus de sélection ouverts, transparents et fondés sur le mérite, qui sont représentatifs de la diversité canadienne. Par

conséquent, bien que la structure actuelle traditionnelle des conseils d'administration du pilotage maritime soit hautement valorisée par les administrations de pilotage et les autres parties prenantes, celle-ci est incompatible avec le nouveau processus de nomination. De plus, de récents examens spéciaux réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada, comme l'examen spécial de 2016 de l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'examen spécial de 2018 de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, ont soulevé diverses questions concernant les conflits d'intérêts et la nécessité d'élaborer des stratégies d'atténuation claires.

Parmi les questions récurrentes soulevées au cours des discussions actuelles, mentionnons : les services de pilotage pourraient-ils être fournis plus efficacement et à moindre coût si les administrations de pilotage et leurs activités étaient regroupées? Comment peut-on appliquer les progrès technologiques dans les domaines de la navigation et des communications, et utiliser les techniques de gestion des risques pour améliorer continuellement la sécurité et l'efficacité du rendement? Comment les conseils d'administration peuvent-ils être constitués de manière à ce que leurs membres possèdent les qualifications et les compétences appropriées et puissent s'acquitter de leurs responsabilités sans qu'il y ait de conflits d'intérêts? Comment la gouvernance et la gestion des services de pilotage peuvent-elles être systématiquement guidées par les connaissances, l'expertise et l'expérience du large éventail de parties prenantes, d'autorités gouvernementales et autres intéressés de partout au Canada? Comment les services de pilotage peuvent-ils être supervisés et gérés de manière à ce qu'ils contribuent à des stratégies locales, régionales et pancanadiennes plus vastes en matière de transport maritime et autres?

En se fondant sur les recherches portant sur la gouvernance des services de pilotage au Canada et partout dans le monde, de même que sur les discussions menées avec les parties prenantes et les quatre administrations de pilotage, ce chapitre présente, évalue et recommande diverses options de gouvernance des services de pilotage au Canada.

## Contexte

### Évolution des idées et des pratiques depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*

Les idées, les politiques, les lois et les pratiques en matière de gouvernance ont beaucoup changé depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage* en 1972. À l'époque, la plupart des sociétés d'État fonctionnaient avec relativement peu de surveillance constante de la part du gouvernement ou du Parlement.

Comme cela a été mentionné au premier chapitre, l'ajout de la partie X à la *Loi sur la gestion des finances publiques* en 1984 a entraîné d'importantes nouvelles responsabilités, tant pour les sociétés d'État que pour le gouvernement, qui concernent directement la gouvernance des administrations de pilotage. Même si, en tant que sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la Loi, les administrations de pilotage disposent d'une certaine latitude dans l'exécution de leur mandat, le gouvernement conserve un contrôle important. Grâce à ses prérogatives lui permettant de nommer des administrateurs et d'approuver des plans, des budgets et des règlements, le gouvernement est investi d'importants pouvoirs et de grandes responsabilités quant à la gouvernance des administrations de pilotage.

Vers le milieu des années 1990, l'amélioration de la qualité de la gouvernance d'entreprise dans le secteur privé était perçue comme étant plus importante pour le rendement que jamais auparavant,[2] et cette perspective a fortement influencé les approches adoptées par le gouvernement du Canada en matière de gouvernance des sociétés d'État.[3]

Dans son rapport Le Point présenté au Parlement en 2005, la vérificatrice générale a inclus un chapitre sur la gouvernance des sociétés d'État qui reposait sur des initiatives prises au Canada et aux États-Unis.[4] À peu près au même moment, le gouvernement a publié un document intitulé, *Le cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, qui soulignait l'importance des principes suivants : clarté des objectifs et des attentes, lignes de responsabilité claires, transparence dans l'application et le respect des règles, et une culture qui repose sur des fondements éthiques solides.

En plus de ces principes, les thèmes récurrents dans les documents gouvernementaux portant sur la gouvernance des sociétés d'État au cours des vingt-cinq dernières années comprennent ce qui suit :

- Les conseils d'administration doivent jouer un rôle important dans la direction de leur entreprise;
- Les administrateurs doivent respecter leur responsabilité fiduciaire envers l'entreprise et s'acquitter de leurs responsabilités de façon éclairée et indépendante, et ce, qu'ils soient ou non nommés à titre de représentants d'organismes gouvernementaux ou d'autres parties prenantes;
- Les conseils d'administration devraient établir des profils décrivant les qualités requises des administrateurs pour leur entreprise afin d'aider le gouvernement à nommer des administrateurs possédant les qualifications et les compétences appropriées;
- Les gouvernements devraient veiller à procéder à des nominations de grande qualité et en temps opportun aux conseils d'administration des sociétés d'État.

D'autres développements dans la gestion des secteurs public et privé ont influencé l'évolution de la réflexion sur la gouvernance. Un exemple du secteur public est le recours fréquent à des formes de plus en plus sophistiquées d'engagement des parties prenantes et des citoyens, soutenues par des initiatives de « gouvernement ouvert »[5], pour formuler et mettre en œuvre des politiques, des règlements et des programmes publics.

Pour les services de pilotage au Canada, cela signifie que la gouvernance devrait être considérée comme englobant non seulement les rôles et les responsabilités des administrations de pilotage et des autorités gouvernementales, mais aussi les contributions possibles de l'ensemble des parties prenantes, et autres collectivités et individus bien informés et intéressés, à la sécurité et à l'efficacité des services de pilotage.

2 Voir, par exemple : Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, *Where Were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada* (Rapport Dey – en anglais seulement), décembre 1994.
3 Voir, par exemple : https://www.tbs-sct.gc.ca/gos-sog/governance-gouvernance-eng.asp
4 http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200503_00_f_14917.html
5 Voir, par exemple : http://open.canada.ca/fr

**Gouvernance du pilotage à l'étranger**

Les recherches sur la gouvernance du pilotage se sont étendues aux grands territoires du globe : Amérique du Nord, Amérique du Sud, Europe, Asie, Australie et Nouvelle-Zélande.

Bien que les recherches aient révélé des variations intéressantes dans la gouvernance du pilotage, plusieurs tendances sont ressorties. Dans presque tous les territoires, les services de pilotage sont fournis par l'entreprise d'un monopole réglementé. Très peu de territoires permettent la concurrence entre les fournisseurs de services de pilotage. La législation nationale ou infranationale établit le cadre dans lequel les services de pilotage sont fournis. L'objectif le plus important énoncé dans la législation est la sécurité : protéger les personnes, les navires et autres biens, ainsi que l'environnement. L'efficacité et les tarifs de pilotage compétitifs constituent cependant d'autres objectifs législatifs importants.

De plus, les autorités politiques[6] exercent un contrôle important sur la gouvernance et la gestion des services de pilotage, ce qui rend les règlements et, dans certains cas, les conseils d'administration, à peu près comparables à ceux des administrations de pilotage du Canada. Enfin, dans plusieurs territoires importants, les administrations portuaires supervisent la prestation des services de pilotage. La géographie maritime particulière de ces territoires (p. ex., le Royaume-Uni et la plupart des États australiens) semble conférer un rôle de premier plan aux administrations portuaires.

### 4.1 Modèles visant les administrations de pilotage canadiennes

Selon un mandat qui continue d'intégrer les éléments fondamentaux en matière de sécurité, d'efficacité, d'autonomie financière et de gestion du risque, la présente section examine six différents modèles opérationnels. Ces modèles sont ensuite évalués en fonction de facteurs jugés comme étant importants pour réaliser le mandat et promouvoir la bonne gouvernance et la responsabilité au sein de l'organisation.

Le premier élément est la sécurité, il a été considéré comme le plus important objectif du système de transport maritime. Par conséquent, dans l'évaluation de chaque modèle, il est important de déterminer si la structure est susceptible d'appuyer des améliorations constantes du rendement en matière de sécurité. Le deuxième élément est l'efficacité. Bon nombre d'intervenants ont mentionné la nécessité d'avoir des services de pilotage qui fonctionnent dans l'optique de réduire les coûts et d'offrir des niveaux adéquats de service à la clientèle. Le troisième élément porte sur la qualité du processus décisionnel. Un bon modèle contribue à la prise de décisions éclairées et efficaces; donne la parole aux intervenants et à d'autres parties intéressées au sujet de la gouvernance et de la gestion des services de pilotage; et permet de veiller à ce que le pilotage appuie au sens large les stratégies de transport maritime et autres. Le quatrième élément vise la mise en œuvre. Plus les changements organisationnels sont importants, plus la probabilité de hausse importante des coûts de transition (et possiblement des coûts fixes), de perturbation et de risques liés à la sécurité, à la fiabilité et à l'efficacité augmente pendant la période de transition. Enfin, le dernier élément porte sur l'acceptation du modèle par le public aux yeux des intervenants, du Parlement et du public (gestion du risque). Afin d'être en mesure de remplir son mandat, le modèle doit être généralement considéré par les personnes qui savent qu'il est adapté à la tâche et qui y tiennent.

6 Par exemple : les corps législatifs, les ministères ou les hauts fonctionnaires des ministères et organismes nationaux, infranationaux ou municipaux responsables de fonctions telles que le pilotage, la navigation maritime, la gestion portuaire, la réglementation commerciale et l'environnement.

**Modèle 1 : Conserver la configuration actuelle de société d'État en quatre administrations de pilotage régionales**

Le présent modèle ne propose aucun changement à la structure actuelle selon laquelle on a recours à quatre sociétés d'État pour la prestation des services de pilotage maritime au Canada. Les administrations de pilotage ont un bilan de sécurité très élevé. Si cette structure demeure, il y a donc de bonnes raisons de s'attendre à ce que le solide bilan de sécurité des administrations de pilotage puisse être maintenu.

Malgré la mention, par les associations de pilotes et la majorité des autres intervenants, des bilans exemplaires en matière de sécurité des administrations de pilotage, il est généralement toujours possible d'apporter des améliorations. Comme vous pouvez le lire ici et dans d'autres chapitres, le gouvernement a de vastes pouvoirs et des responsabilités en matière, non seulement de gouvernance et de gestion des administrations de pilotage, mais aussi de sécurité des transports. Le gouvernement peut utiliser ces pouvoirs pour favoriser l'amélioration continue du rendement en matière de sécurité. Le Comité consultatif proposé présenté plus loin dans le présent chapitre pourrait compléter les efforts des administrations de pilotage, afin d'obtenir les connaissances, l'expertise et l'expérience des intervenants, des peuples autochtones et d'autres collectivités pour améliorer continuellement le rendement en matière de sécurité.

Contrairement à la sécurité, où les solides antécédents de rendement sont largement reconnus, les armateurs et autres utilisateurs ont exprimé d'importantes préoccupations concernant les droits de pilotage élevés. Beaucoup de gens attribuent les droits élevés au monopole des administrations de pilotage et des sociétés de pilotes, à l'obligation légale de fonctionner de manière autonome sur le plan financier et au manque de mesures incitatives systémiques visant à réduire les coûts et à continuellement améliorer l'efficacité.

Les améliorations pourraient néanmoins être entreprises avec succès grâce à la collaboration des administrations de pilotage, du gouvernement et du Comité consultatif proposé.

Puisque la présente option représente le statu quo avec des améliorations, il n'y aurait pas de coûts de mise en œuvre significatifs ni de perturbation. La modification proposée dans la composition du conseil d'administration qui sera traitée plus tard dans le présent chapitre pourrait facilement être mise en œuvre. Enfin, le présent modèle continue de bénéficier de l'acceptation du public avec la plus-value que les modèles régionaux sont en mesure de répondre aux enjeux locaux.

*« En ce qui concerne la fusion des administrations de pilotage, nous croyons que ce n'est pas une mesure raisonnable pour qui se soucie des différences régionales au Canada. À première vue, la prestation des services de pilotage dans toutes les régions du pays peut sembler identique, mais dans les faits, les différents types d'envois, le caractère unique de la navigation et de la géographie, les conditions météorologiques et la langue en usage dans la région, sont tous des facteurs qui réunis commandent une administration de pilotage régionale. Les administrations locales sont accessibles pour l'industrie qu'elles servent. Le démantèlement de cet ordre établi pour adopter un type de gouvernance distant et absent nuirait à l'efficacité et à la sécurité du système de transport. »*

***Mémoire du Council of Marine Carriers, p. 5 (Traduction libre)***

**Modèles 2 et 3 – Fusion partielle des administrations de pilotage**

La principale justification de la consolidation serait de réduire les coûts liés à la gouvernance, à la gestion, aux opérations et aux installations, tout en appuyant une plus grande cohérence des politiques, des procédures et de la réglementation.[7]

Deux choix sont possibles dans ce cas. Le premier consiste en la consolidation de l'Administration de pilotage des Laurentides, de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, tandis que l'Administration de pilotage du Pacifique demeurerait essentiellement telle quelle. Le deuxième propose un degré de fusion moindre et consiste en la consolidation de l'Administration de pilotage des Laurentides et l'Administration de pilotage des Grands Lacs, dont la gestion, les opérations, l'administration, les biens et les installations. Avec une fusion partielle des administrations de pilotage, nous avons de bonnes raisons de croire que le solide bilan de sécurité des administrations actuelles pourrait être maintenu. Il faudra porter une attention particulière au maintien des connaissances locales requises pour assurer la sécurité des services de pilotage. Par ailleurs, l'efficacité pourrait être constamment améliorée. *En principe*, plus le degré de consolidation est élevé, plus grande est la probabilité de réaliser des gains d'efficacité.

Le principal problème de la fusion est la mise en œuvre. Les recherches commandées par l'Examen ont permis de cerner des domaines où les budgets financiers pouvaient être considérablement réduits grâce à la consolidation des conseils d'administration, des directions, des administrations, des opérations, des biens et des installations. Parallèlement, il y a un risque que les coûts de transition et les coûts fixes compliquent l'atteinte d'une réduction nette des coûts à moyen terme, et peut-être même à long terme. Mentionnons à titre d'exemple de coûts de transition, les paiements de pension anticipés, les pénalités de résiliation anticipée d'un bail et les coûts de déménagement.

À titre d'exemple de coûts fixes, mentionnons l'augmentation des déplacements entre l'administration centrale et les régions, les salaires plus élevés des directeurs, des gestionnaires et des employés qui verront leurs responsabilités augmenter, et possiblement des salaires plus élevés pour certains pilotes, gestionnaires et employés en raison des obligations légales sur l'harmonisation à la hausse de la rémunération avec les normes pancanadiennes.

Les perturbations qui accompagnent inévitablement le genre de consolidation à prévoir pour toutes les options à l'exception du statu quo devront être étudiées minutieusement pour assurer que les services de pilotage continuent de répondre aux normes les plus élevées en matière de sécurité, de fiabilité et d'efficacité pendant la période de transition.

Tout modèle qui prévoit la consolidation partielle ou intégrale des administrations de pilotage attirera l'attention des intervenants et d'autres groupes d'intérêt. La principale préoccupation serait de savoir si, d'une part, les administrations de pilotage consolidées accorderont de l'importance aux intérêts locaux et seront en mesure de préserver la connaissance, l'expertise et l'expérience locales essentielles pour la sécurité et l'efficacité et, d'autre part, elles pourront vraisemblablement améliorer la prestation du service.

7 Si le pouvoir de formuler des règlements est transféré à Transports Canada conformément à la recommandation, les administrations de pilotage devraient continuer à jouer un rôle actif dans leur élaboration et leur mise en œuvre.

Un des avantages potentiels de la fusion de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et de l'Administration de pilotage des Laurentides est qu'ils mènent leurs activités le long du même cours d'eau, soit la Voie maritime du Saint-Laurent, et le type de travaux de chacune de ces administrations n'est pas entièrement dissemblable, avec de longues traversées de rivières et de lacs.

Bien que les deux administrations de pilotage collaborent déjà étroitement, s'il y avait fusion, il est probable que les procédures et les politiques soient harmonisées. La prestation coordonnée des services est l'un des principaux avantages de la suggestion de fusion de ces deux administrations. Le fait d'offrir les services par l'entremise d'une administration de pilotage le long de l'Autoroute H2O[8] pourrait contribuer à réaliser une certaine cohérence pour les utilisateurs en harmonisant les procédures (établies dans la réglementation ou non), les pratiques et les structures de tarification. Si les recommandations du chapitre 7 visant à accroître la souplesse dans l'établissement des tarifs et des droits sont adoptées, elles pourraient fournir l'occasion d'élargir les partenariats et pourraient contribuer à attirer de nouvelles entreprises et à accroître le trafic dans la région.

L'Administration de pilotage des Grands Lacs a délivré plus de 300 certificats de pilotage, tandis que l'Administration de pilotage des Laurentides n'a que deux certificats actifs pour le moment. La fusion des deux organisations entraînerait l'harmonisation des deux programmes de certification, ce qui pourrait signifier une hausse de la certification dans les districts de l'Administration de pilotage des Laurentides. Deuxièmement, l'Administration de pilotage des Grands Lacs a publié sur son site Web les renseignements sur les plans de traversée, une pratique qui pourrait être reprise dans tous les districts relevant d'une administration de pilotage fusionnée.

Or, il existe des différences marquées qui pourraient poser des difficultés dans la mise en œuvre de cette option. L'Administration de pilotage des Grands Lacs coordonne la prestation de ses services avec les organisations des États-Unis. De plus, les deux administrations de pilotage utilisent différents modèles de main-d'œuvre (pilotes employés et sociétés de pilotes). Aucune de ces deux considérations n'est insurmontable. Par exemple, l'Administration de pilotage du Pacifique a recours à la fois à des pilotes employés et des pilotes contractuels pour offrir le service à l'industrie et l'Administration de pilotage des Grands Lacs a établi une relation de travail efficace avec les organisations américaines et rien n'indique qu'elle ne pourrait pas être maintenue au sein d'une organisation de plus grande taille.

Si les deux organisations sont fusionnées, il faudra renommer la nouvelle entité. Afin de reconnaître la création d'une nouvelle organisation et de tenir compte de l'incohérence actuelle avec l'Administration de pilotage des Laurentides, la nouvelle organisation pourrait être renommée l'Administration du Saint-Laurent et des Grands Lacs et son siège social serait situé à Montréal.

Durant une table ronde sur la gouvernance de l'Examen de la *Loi sur le pilotage* en 2018, il était évident que le modèle de fusion des administrations de pilotage selon un partage géographique Est-Ouest n'avait reçu pratiquement aucun appui de la part des intervenants. L'Administration de pilotage de l'Atlantique offre principalement un service de pilotage portuaire dans quatre provinces distinctes, ce qui est différent des services offerts par les administrations de pilotage des Laurentides ou des Grands Lacs.

8 [illegible]

**Modèle 4 : Création d'une société d'État unique consolidant les quatre administrations**

Dans ce modèle, la gouvernance, la gestion, les opérations, l'administration et les installations seraient consolidées au sein d'une société d'État, située dans un seul lieu.

En ce qui concerne la sécurité et l'efficacité, une société d'État unique serait mieux placée pour apporter des améliorations constantes et cohérentes. Par contre, il faudrait déployer des efforts encore plus grands pour s'assurer que l'organisation soit à l'écoute des intérêts locaux et possède les connaissances, l'expertise et l'expérience locales requises pour superviser et gérer des services de pilotage sûrs et efficaces dans tous les différents ports et sur toutes les voies navigables dangereuses du Canada. Les économies de coûts seront vraisemblablement réalisées par économies d'échelle, mais il faudra investir au départ pour faciliter la transformation.

Le principal avantage de la fusion des quatre Administrations de pilotage est la capacité d'assurer une cohérence à l'échelle nationale et de concentrer l'expertise en pilotage maritime au sein d'une seule organisation. Une société d'État unique serait bien placée pour formuler et mettre en œuvre des politiques, des procédures et des règlements uniformes au Canada, ce qui pourrait aider à améliorer l'expérience des clients. Elle serait aussi bien placée pour collaborer efficacement avec les organisations d'intervenants à l'échelle nationale et régionale, la Garde côtière canadienne, d'autres autorités gouvernementales, les administrations portuaires et les organisations internationales. Grâce à la consolidation, l'administration de pilotage unique serait plus apte à promouvoir les changements, à mettre en place de nouvelles avancées technologiques et à atteindre l'autonomie financière.

Les risques liés au trafic peuvent être partagés entre les quatre administrations, ce qui pourrait permettre aux administrations de pilotage de constituer de plus importantes réserves financières qui permettraient d'équilibrer les fluctuations périodiques dans certaines régions. Comme la nouvelle organisation serait toujours une société d'État, elle serait encore assujettie aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et devra préparer un Plan d'entreprise aux fins d'approbation par le gouverneur en conseil, ainsi qu'un Sommaire du plan d'entreprise et un rapport annuel qui sera déposé au Parlement. Toutes ces exigences contribuent à assurer la transparence et la responsabilité de la prestation des services de pilotage maritime. De même, au besoin, le gouverneur en conseil peut intervenir afin de donner des directives pour la gestion de toute situation urgente qui nécessite l'intervention du gouvernement.

Enfin, une organisation unique peut être la mieux placée pour répondre aux nouveaux besoins de pilotage, comme des services de pilotage spécialisés dans l'Arctique. Il faut prévoir des coûts initiaux associés à l'établissement d'un nouveau service, mais une organisation unique de grande taille est mieux placée pour gérer la transition que tous les autres modèles à plus petite échelle présentés précédemment dans le présent chapitre.

L'avantage de la fusion intégral par rapport à la fusion partielle est qu'il peut être présenté comme une démarche raisonnable dans une optique d'efficacité sur le plan de la gouvernance et de la gestion.

*« Nos membres font face à des frustrations considérables en raison des différences entre les administrations, sur le plan notamment de la gestion et des opérations, des politiques, des règlements, des services et de l'approche à l'égard des différents problèmes opérationnels. Une administration de pilotage unique offrirait une approche cohérente, tout en tenant compte des différences régionales, en cas de besoin. »*

***Mémoire de la Chambre de commerce maritime, p. 15 (Traduction libre)***

Toutefois, il y a d'importantes préoccupations concernant la question de l'adaptation aux besoins régionaux. D'un océan à l'autre, les groupes d'intervenants ont souligné combien il est important d'avoir un lien à l'échelle locale avec les administrations de pilotage. On s'inquiète particulièrement de voir les enjeux propres à l'atlantique ou à l'ouest se perdre au sein d'une grande organisation. On craint que les coûts de mise en œuvre ou les pressions visant à équilibrer les salaires des pilotes entraînent des augmentations de coûts. La création de bureaux régionaux de moindre envergure pour gérer l'affectation des pilotes pourrait ne pas fournir le même niveau de service ou de réceptivité dont jouissent présentement l'ensemble des régions. De plus, les administrations de pilotage devraient élaborer des stratégies de mise en œuvre exhaustives (ressources humaines, opérations et installations) et affecter les ressources connexes pour la transition, ce qui assurerait une mise en œuvre plus efficiente et efficace que dans le cas des modèles de consolidation partielle.

Bien que la fusion comporte des avantages qui sont plus importants que les investissements de départ visant à établir la structure, il y a un manque de soutien de la part des intervenants, y compris de certains utilisateurs. Pour cette raison, la fusion intégrale n'est pas une option viable pour le moment. Toutefois, il est possible que l'idée puisse être revisitée dans le futur et que les avantages de la fusion deviennent plus évidents une fois que certains signes permettront d'établir que cela améliorerait l'expérience des clients et pourrait générer des économies d'échelle en répondant toujours aux enjeux locaux.

**Modèle 5 : Création d'une société sans but lucratif unique basée sur le modèle de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.**

En 1998, la Voie maritime du Saint-Laurent a été commercialisée en vertu de la *Loi maritime du Canada* afin d'accroître sa compétitivité et de promouvoir une approche commerciale dans le cadre de son exploitation, notamment par la gestion de son important portefeuille d'immobilisations. La responsabilité relative à la gestion et aux opérations a été transférée de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, une société d'État, à la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui a été établie par les principaux utilisateurs de la voie maritime. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent est un organisme à but non lucratif en vertu de la Partie II de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* et n'est pas assujettie à la *Loi sur la gestion des finances publiques.* Le gouvernement du Canada est propriétaire des actifs de la Voie maritime, et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent gère ces actifs et reçoit du gouvernement un paiement annuel prévu par la loi, principalement pour compenser les coûts d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure.

**Modèle 6 : Création d'une société sans but lucratif unique basée sur le modèle de NavCanada**

NavCanada est une société privée, sans capital-actions et sans but lucratif, constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Les questions sécuritaires et techniques de la corporation sont régies par la *Loi sur l'aéronautique* et le *Règlement de l'aviation canadien*. NavCanada exerce ses activités grâce aux pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* et assume seule la responsabilité d'établir les redevances, conformément aux paramètres de cette loi. Les utilisateurs peuvent s'adresser à l'Office des transports du Canada s'ils estiment que ces paramètres ont été violés lors de la modification des redevances ou de l'ajout de nouvelles redevances.

Les modèles de NavCanada et de la Voie maritime sont semblables, car il s'agit dans les deux cas d'entités sans but lucratif commercialisées avec d'importantes considérations de politique publique relatives à la sécurité de la navigation. Étant donné les ressemblances, nous pouvons les évaluer conjointement.

Les entités présentent néanmoins certaines différences au niveau de la gestion des actifs, car le gouvernement du Canada est propriétaire de la Voie maritime et que NavCanada est propriétaire de ces propres actifs. La création d'une société de pilotage suivant le modèle de l'une ou l'autre de ces entités serait une opération semblable à la fusion de toutes les administrations de pilotage en une seule société d'État, car la gouvernance, la gestion, les opérations, l'administration, les biens et les installations seraient consolidés et il serait possible de réaliser des économies en conséquence. Il est probable que les deux modèles conservent un bilan de sécurité élevé et qu'il serait possible de réaliser des gains d'efficacité grâce à une approche plus commerciale de la prestation de services de pilotage maritime.

> *« Un modèle de gouvernance axé sur l'industrie pour le pilotage/navigation n'est pas seulement possible dans le domaine maritime, mais se révèle aussi être un modèle démontré pendant plus de deux décennies dans l'industrie aérienne canadienne, afin d'améliorer la sécurité tout en réglant des problèmes de longue date en matière de responsabilité, de transparence et d'efficience économique. »*
>
> ***Mémoire de la Cruise Lines International Association, p. 2 (Traduction libre)***

Le principal changement — et le plus important — est que l'administration de pilotage consolidée serait constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, ne serait pas assujettie à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et n'aurait pas le pouvoir de prendre des règlements. Cela donnerait à la nouvelle société une beaucoup plus grande latitude de gestion que dans le cas d'une société d'État et il incomberait au gouvernement de prendre tous les règlements s'appliquant au pilotage.

Les membres de la société de pilotage pourraient être des intervenants, notamment des pilotes, des représentants de l'industrie du transport maritime, des syndicats et le gouvernement du Canada.[9] Comme les membres élisent le conseil d'administration, il devrait être principalement composé de représentants des organisations d'intervenants et du gouvernement du Canada. Conformément aux modèles de NavCanada et de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, le dirigeant principal serait un administrateur votant.

Bien que l'on s'attende à ce que le bilan de sécurité soit maintenu et que l'efficacité soit améliorée, on prévoit que le conseil d'administration apporte une vision plus commerciale aux opérations, car de nombreux membres seraient des représentants des intervenants.

La mise en œuvre pourrait être plus compliquée que dans le cas de tous les autres modèles de consolidation en raison du processus visant à réunir le premier conseil d'administration, de la préparation des statuts constitutifs et règlements administratifs, et de la recherche de moyens efficaces de transférer les actifs et les passifs des administrations de pilotage vers la nouvelle société.

Une organisation à but non lucratif pour superviser et gérer les services de pilotage pourrait obtenir une adhésion raisonnable de la part du public. NavCanada et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent ont une bonne réputation quant à la supervision et la gestion d'opérations d'envergure où la sécurité est primordiale et l'efficacité a une importance capitale. Par contre, l'organisation devrait déterminer comment répondre adéquatement aux enjeux locaux.

En conclusion, les modèles de consolidation partielle ou intégrale offrent des perspectives similaires ou améliorées de rendement en matière de sécurité, une réduction des coûts de fonctionnement, une efficacité accrue et une plus grande uniformité dans les politiques, les règlements et les procédures. Selon la manière dont le modèle est mis en œuvre, il y a un potentiel de coûts de transition qui feront augmenter le total des coûts de la prestation de services de pilotage à moyen terme, et possiblement à long terme aussi; par exemple, les coûts liés à la transition des employés. Les coûts de transition peuvent aussi créer un risque de perturbation de la fiabilité et de l'efficacité des services de pilotage, en particulier si le financement de ces coûts se révèle insuffisant. Plus la consolidation sera importante, plus les efforts et les ressources requises de Transports Canada seront importants pour assurer la bonne marche du processus.

Le principal avantage du statu quo est l'absence de coûts de transition ou de perturbation. Bien que les défis liés à la réduction constante des coûts et à l'augmentation de l'efficacité persistent, un rôle plus important pour Transport Canada dans l'exercice des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement relativement aux administrations de pilotage, ainsi que la mise sur pied du comité consultatif proposé pourrait contribuer à la gestion de ces défis.

Malgré les nombreux avantages clairs liés à la consolidation des quatre sociétés d'État, il y a un manque d'appui pour la transition en raison des risques d'augmentation des coûts et d'une possibilité de réduction de l'adaptation aux besoins locaux. Ainsi, la fusion des administrations de pilotage des Grands Lacs et des Laurentides comporte de nombreux avantages et donnerait le temps d'évaluer les répercussions de la fusion sur la prestation des services de pilotage maritimes.

9 Le membre représentant le gouvernement du Canada ne doit pas être un fonctionnaire élu ou nommé, mais une personne qualifiée à titre d'administrateur qui possède une connaissance des affaires maritimes.

Recommandation 3

Je recommande que l'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage des Laurentides soient fusionnées pour former l'Administration de pilotage du Saint-Laurent et des Grands Lacs, et que le siège social de la nouvelle administration soit situé à Montréal, dans le but de réduire les coûts, d'accroître l'efficacité et d'établir une base de référence afin d'évaluer s'il est faisable et souhaitable de procéder à des consolidations plus importantes.

## 4.2 Options visant le conseil d'administration

La présente section porte sur les options en ce qui concerne la composition, les compétences et la méthode de nomination des directeurs.

**Pratiques exemplaires pour les conseils d'administration**

Les responsabilités des administrateurs peuvent être regroupées en cinq thèmes : établir les orientations stratégiques, identifier les principaux risques, orienter la gestion, évaluer le rendement et rendre compte publiquement des résultats. La pensée contemporaine sur la gouvernance d'entreprise favorise les conseils d'administration de taille relativement petite composés d'administrateurs d'expérience, indépendants et compétents, qui peuvent prendre des décisions efficaces sur le meilleur moyen de faire avancer les objectifs de l'entreprise.

Une connaissance approfondie du domaine, bien qu'utile, n'est pas toujours essentielle. Un dirigeant principal et une direction ayant les compétences requises sont en mesure de fournir à leur conseil d'administration les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions efficaces. Le recours à des mécanismes et processus consultatifs formels et informels est un moyen que le dirigeant principal et la direction peuvent employer pour fournir au conseil d'administration les renseignements qui ne relèvent pas de leur expertise.

À mesure de l'élargissement de la portée et de la complexité des responsabilités du conseil d'administration, on peut considérer aussi d'élargir sa composition. Toutefois, même les conseils d'administration des grandes sociétés privées complexes, menant des activités dans le monde entier, comme la majorité des sociétés du S&P 500, sont de taille modeste, la plupart comptant entre neuf et douze administrateurs.[10]

Pour les sociétés d'État, les conflits d'intérêts peuvent habituellement être gérés en veillant au respect des lois, notamment la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Qu'il s'agisse des sociétés d'État ou des organisations à but non lucratif, les règlements et les pratiques exemplaires, dont l'abstention de vote sur des questions comportant un intérêt pécuniaire personnel, peuvent contribuer à minimiser les conflits d'intérêts.

Même si certains présidents de sociétés privées sont aussi dirigeants principaux, l'idée de combiner les rôles de président et de dirigeant principal n'a pas reçu beaucoup d'appui ces dernières années et est incompatible avec les lignes directrices du gouvernement du Canada sur la gouvernance des sociétés d'État.

10 *2017 Spencer Stuart U.S. Board Index* https://www.spencerstuart.com/research-and-insight/2017-board-composition-part-1

Bien que le dirigeant principal siège souvent à titre d'administrateur votant dans les secteurs public, privé et sans but lucratif, les lignes directrices du gouvernement sur la gouvernance des sociétés d'État qui date de plus de vingt ans sous-entendent que le dirigeant principal ne peut pas tenir le rôle d'administrateur.[11]

Il est de pratique courante au sein des administrations de pilotage et d'autres sociétés d'État que le dirigeant principal participe à la majorité des réunions du conseil d'administration, notamment celles concernant la formulation de stratégies, de plans et de priorités. Par conséquent, dans la pratique, de nombreux dirigeants principaux agissent déjà comme s'ils étaient des administrateurs d'office sans droit de vote.

**Processus de nomination des administrateurs par le gouverneur en conseil**

Le processus visant les nominations du gouverneur en conseil a été centralisé et élaboré au cours des dernières années. Bien que les ministres demeurent responsables de la gestion des nominations par le gouverneur en conseil au sein de leur portefeuille, et doivent évidemment respecter les exigences prévues par la loi, ils sont guidés par les principes qui sous-tendent le nouveau processus : ouverture, transparence, mérite et diversité.

Parmi les avantages du nouveau processus, mentionnons qu'il permet d'élargir le bassin de candidats normalement considérés aux fins de nomination, comme ceux des administrations de pilotage. Parallèlement, le nouveau processus n'accorde pas la priorité aux considérations de nomination traditionnelles, comme celles observées lors de la nomination des sept membres des conseils d'administration des administrations de pilotage actuelles (deux représentants pilotes, deux représentants de l'industrie du transport maritime, deux représentants du public et un président).

**Modèles de composition du conseil d'administration**

Les modèles qui sont examinés ici correspondent aux différents modèles d'exploitation qui ont fait l'objet d'une discussion plus haut à la section Administrations de pilotage. Dans le cadre de la portée de l'examen, les deux principales possibilités considérées étaient de déterminer s'il fallait maintenir la composition historique du conseil d'administration et l'intégrer aux dispositions législatives ou bien continuer de suivre le processus gouvernemental actuel.

Tout au long de l'examen, l'efficacité du modèle historique a largement fait consensus :

> *« Deux pilotes et deux représentants des usagers ont été sélectionnés pour siéger à ces conseils avec les trois autres administrateurs représentant l'intérêt public. Il est très important que cette composition soit maintenue si on veut que les conseils poursuivent leur travail, qui consiste à assurer la sécurité du pilotage. L'APGL appuie la totale transparence en matière de nominations aux conseils, mais recommande de maintenir la pratique vieille de quarante-cinq (45) ans et ainsi continuer à nommer aux conseils deux représentants des pilotes ainsi que deux de l'industrie, et que cette pratique soit reflétée dans les modifications qui seront apportées à la Loi sur le pilotage. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, p. 3***

11 Les dirigeants principaux des organisations à but non lucratif telles que NavCanada et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent sont membres votants au sein de leurs conseils d'administration.

Cependant, lors de la table ronde de la gouvernance pour l'examen de la *Loi sur le Pilotage*, les intervenants ont discuté du fait que la question au cœur de leurs préoccupations relativement au nouveau processus était de savoir si le candidat possède une expertise maritime, et d'avoir la reconnaissance générale qu'il s'agit d'une qualité importante pour soutenir le conseil d'administration de l'Administration du pilotage dans la prise de décisions éclairées. Ils ont aussi noté que le conseil d'administration doit maintenir un juste équilibre et se doter d'autres ensembles de compétence (p. ex., des avocats, des comptables, etc.). Le président-directeur général serait membre d'office sans droit de vote.

Par conséquent, étant donné que les responsabilités des directeurs consistent à établir des orientations stratégiques, cerner les principaux risques, guider les gestionnaires de l'organisation, évaluer le rendement, et rendre compte publiquement des résultats, un conseil constitué de représentants qui ne sont pas associés à un secteur particulier (c.-à-d. un conseil neutre) pourrait accomplir adéquatement ces tâches.

> *« Structurer les conseils d'administration pour que des intérêts variés y soient représentés sans qu'aucun ne prédomine. Les présidents et les membres des conseils sont nommés par le Gouverneur en conseil. Les présidents et les membres ne représentent pas des intérêts particuliers dans leur fonction et ils ont l'obligation fiduciaire d'agir dans les meilleurs intérêts de l'Administration. Les premiers dirigeants doivent être nommés d'office membres de leur conseil d'administration. »*
>
> ***Mémoire du Groupe Desgagnés Inc. et Fednav Ltd., p. 6***

De plus, il y a la question fondamentale de l'indépendance du conseil. Les directeurs ont, aux termes de la législation, l'entière responsabilité d'agir dans les meilleurs intérêts de l'organisation et de faire preuve de prudence et de diligence. L'article 109 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* décrit les responsabilités d'un conseil d'administration en matière de gestion, l'article 115 décrit l'obligation générale des administrateurs et l'article 116 porte sur la question des conflits d'intérêts. Les Administrations de pilotage ont aussi élaboré leurs propres stratégies pour gérer les conflits d'intérêts, comme un code régissant les conflits d'intérêts, ou l'exigence selon laquelle les administrateurs doivent se récuser lors de la prise de certaines décisions. De plus, il est aussi important que ces mécanismes soient utilisés comme prévu et que les Administrations de pilotage démontrent qu'elles sont efficaces, faute de quoi il pourrait y avoir une perte de confiance à l'endroit des Administrations de pilotage.

> *« La Société n'a pas pu démontrer qu'elle s'était entièrement conformée à sa directive régissant les conflits d'intérêts. »*
>
> ***Administration de pilotage des Grands Lacs, Examen spécial – 2018, p. 6***

La composition historique du conseil d'administration pourrait ne pas se préoccuper des risques de « **conflits** d'intérêts réels, possibles ou **perçus** étant donné qu'ils surveillent les modifications apportées aux règlements tarifaires, les négociations collectives et les changements apportés aux contrats[12] ». Comme il est indiqué dans le mémoire de la Cruise Lines International Association :

> *« Les conseils nationaux et les administrations régionales ne devraient compter aucun pilote d'une entreprise en activité ni aucun pilote maritime à l'emploi comme membre du conseil. Tout comme dans les modèles de NavCanada et des administrations portuaires, les membres devraient être nommés à un poste au sein du conseil afin de représenter un groupe précis d'utilisateurs de services de pilotages. »*
>
> ***Mémoire de Cruise Lines International Association, p. 3 (Traduction libre)***

En dépit des mécanismes en place pour régler les situations de conflits d'intérêts et de leur efficacité, il peut être très difficile d'atténuer la perception de conflit d'intérêts. Comme on l'a entendu lors des témoignages de représentants du Bureau du vérificateur général devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre de communes, « Comme nous le mentionnons dans le rapport, nous sommes préoccupés par la possibilité que le conseil représentatif soit intrinsèquement propice à des perceptions de conflits d'intérêts. C'est pourquoi nous avons recommandé la prise de mesures pour atténuer ces perceptions.[13] »

Par conséquent, comme il est extrêmement difficile d'atténuer la perception de conflits d'intérêts, il serait peut-être plus approprié de mettre en place un conseil d'administration neutre et de s'assurer que des mécanismes appropriés sont mis en œuvre pour résoudre les conflits d'intérêts. Tous les administrateurs seraient alors tenus d'avoir les qualifications requises pour assumer cette fonction. Une autre exigence serait de prévoir une période d'ajustement, ou de transition, d'un an pour les pilotes et les armateurs, laquelle renforcerait les mécanismes visant à atténuer la perception de conflits d'intérêts. Inspiré de la Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du Conseil du Trésor, la réglementation pourrait préciser que les pilotes à l'emploi et les expéditeurs ne seraient pas admissibles en tant que membres d'aucun conseil d'administration des Administrations de pilotage avant au moins un après la fin de leur emploi.

L'ajout d'un poste de président directeur général nommé d'office, sans droit de vote, permettrait tout simplement de confirmer la pratique actuelle. D'autres modifications préciseraient que le président n'assumerait pas les responsabilités relatives à la gestion quotidienne de l'organisation (p. ex., suspension des permis).

### Modèles 2, 3 ou 4 : Administrations de pilotage fusionnées

Peu importe si les Administrations de pilotage sont fusionnées en une, deux ou trois sociétés d'État, une grande organisation devrait se doter d'un vaste conseil d'administration afin de représenter les responsabilités accrues.

12 *2016 Special Examination of the Atlantic Pilotage Authority*, p. 5 (en anglais seulement)
13 [illegible]

Il est probable qu'un conseil d'administration composé de neuf personnes serait capable de diriger efficacement l'administration de pilotage issue de la fusion de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et de l'Administration de pilotage des Laurentides, ou bien une société d'État qui comprendrait l'Administration de pilotage des Laurentides. D'ailleurs, il n'y a aucun motif pour lequel un conseil d'administration neutre composé de neuf directeurs ne pourrait pas gérer une organisation née d'une fusion. Par contre, il faudrait d'autres membres pour assurer la représentation régionale de cette organisation nouvellement fusionnée.

Toutefois, une société d'État totalement fusionnée devrait se doter d'un conseil un peu plus grand de manière à refléter les responsabilités accrues. Pour une société d'État, il faudrait un conseil d'administration comptant onze membres pour maintenir une capacité linguistique, refléter la nécessité d'assurer la représentation régionale et représenter l'éventail élargi de responsabilités. Pour appuyer la représentation régionale, il serait utile de prendre en considération la possibilité d'avoir au moins un membre de chaque région (soit Atlantique, Ontario, Québec et Pacifique), en plus de quatre ou cinq administrateurs.

**Modèles 5 ou 6 : Corporation sans but lucratif unique d'après le modèle de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent ou d'après NavCanada**

Selon le conseil d'administration de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent et celui de NavCanada, les exemples concrets de membres de la corporation sans but lucratif sont représentatifs d'organisations comme l'Association des pilotes maritimes du Canada, l'industrie du transport maritime (nationale et internationale), la Guilde de la marine marchande du Canada et d'autres syndicats, et le gouvernement du Canada.

Avec ces modèles, on suppose que ces « membres » éliraient un conseil composé de onze membres, dont les suivants :

- Un administrateur élu par l'Association des pilotes maritimes du Canada;
- Quatre administrateurs élus par l'industrie du transport maritime (dont deux représentants de transporteurs étrangers);
- Un administrateur élu par la Guilde de la marine marchande du Canada;
- Trois administrateurs élus par le gouvernement du Canada[14], dont un représenterait les communautés autochtones;
- Un administrateur élu par le conseil;
- Un président-directeur général (membre votant)

Cette structure refléterait la composition du conseil d'administration des actuelles entités sans but lucratif commercialisées prises en compte dans l'examen. Ce modèle pourrait faciliter une approche plus commerciale des questions relatives au pilotage; toutefois, il serait quand même nécessaire que le conseil respecte les principaux éléments de son mandat concernant la gérance de l'organisation.

14 [illegible]

Pour finir, étant donné que les connaissances spécialisées, l'expertise et l'expérience pour orienter la gestion sont essentielles, le conseil d'administration devrait y accéder auprès de trois principales sources : les directeurs nommés en raison de leur solide bagage; les connaissances, l'expertise et l'expérience du président-directeur général et de son équipe; et divers mécanismes consultatifs officiels ou non (des précisions sont données dans la section suivante).

Chaque modèle de conseil d'administration devrait être en mesure de maintenir le solide bilan en matière de sécurité des quatre Administrations de pilotage actuelles. Ainsi qu'on l'a souligné pour le « modèle opérationnel », plus la consolidation des Administrations de pilotage sera grande, plus la possibilité d'accorder une attention accrue et mieux ciblée sur la sécurité et le rendement en matière d'efficacité sera grande.

De même, plus la consolidation est grande, plus il sera plus facile pour les conseils d'administration d'élaborer des approches cohérentes et perfectionnées pour la mise en œuvre de leur mandat en matière de sécurité et de rendement et pour soutenir les politiques locales, régionales et nationales en matière de transport maritime, ou autre.

La restructuration du conseil d'administration poserait peu de difficultés comparativement aux options de consolidation de la gestion, des opérations, de l'administration, des actifs et des installations des Administration de pilotage.

**Recommandation 4**

**Je recommande que le conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs/Administration de pilotage des Laurentides soit composé de neuf membres. Je recommande aussi que les conseils d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique et de l'Administration de pilotage du Pacifique soient composés de sept membres, et que dans les deux cas, le président-directeur général, membre d'office, n'ait pas le droit de vote.**

**Recommandation 5**

**Je recommande que les personnes ayant un lien avec une organisation représentant des pilotes ou des armateurs ou un intérêt envers une telle organisation ne soient pas admissibles à une nomination à un poste d'administrateur, et ce durant au moins un an après avoir mis fin au lien ou à l'intérêt en question. Enfin, le président ne devrait pas assumer les fonctions du président-directeur général ou être responsable de tâches quotidiennes effectuées au sein de l'organisation (p. ex. la suspension d'une licence).**

### 4.3 Comité consultatif

On propose la création d'un comité consultatif officiel comme complément aux processus et mécanismes consultatifs établis et entretenus par les administrations de pilotage actuelles dans le but de soutenir la gouvernance au fil des années.

Pour s'harmoniser aux nouvelles possibilités de participation des intervenants et des citoyens, ces processus et mécanismes consultatifs devraient être bidirectionnels. Ils misent sur les connaissances, l'expertise et l'expérience des intervenants ainsi que sur les communautés intéressées pour appuyer des démarches de collaboration aux fins de la formulation et de la mise en œuvre de politiques, de lois et de programmes. De plus, ils permettent la mise en commun des connaissances, englobent une expertise de vaste portée et créent un lien avec la communauté sur des questions précises.

En ce qui concerne les options de la société d'État, la version modifiée de la *Loi sur le pilotage* permettrait la création d'un comité consultatif pour aider le conseil d'administration et le ministre des Transports à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de services de pilotage sécuritaires et efficaces et servir de tribune nationale pour parler des enjeux concernant le pilotage. Le comité consultatif serait composé d'intervenants, de représentants des communautés autochtones et de représentants des communautés d'intérêts. Le secrétariat du comité serait assumé par Transports Canada.

Le comité consultatif veillerait à ce que les administrateurs aient accès à des connaissances spécialisées, à une expertise et à des ressources d'expérience s'ajoutant à leur propre bagage et à celui du président-directeur général. En outre, le comité contribuerait à l'intégration des connaissances d'intervenants alternatifs pouvant avoir un intérêt plus marqué pour le transport maritime (p. ex. les communautés autochtones).

Pour ce qui est des modèles des organismes sans but lucratif, les statuts constitutifs et les règlements permettraient au conseil d'administration de mettre sur pied un comité consultatif d'intervenants pour soutenir le conseil et la direction. Le secrétariat du comité serait assumé par la société.

**Recommandation 6**

**Je recommande que la *Loi sur le pilotage* permette la création d'un comité consultatif composé de 15 membres, nommés par le ministre des Transports, représentant l'ensemble des administrations de pilotage, les pilotes, les corporations de pilotes, les armateurs canadiens et étrangers, les administrations portuaires, la main-d'œuvre, les communautés autochtones, les groupes environnementaux et le gouvernement.**

## 4.4 Inclusion des communautés autochtones

Dans le cadre du processus de mobilisation afférent à l'examen de la *Loi sur le pilotage*, beaucoup de communautés autochtones côtières ont exprimé le réel besoin de voies navigables sûres et propres pour assurer la pérennité de leur alimentation, de leurs pratiques culturelles et de leur développement économique. Dans le cadre des tables rondes, les peuples autochtones ont fait un certain nombre de suggestions concernant l'amélioration de l'équipement et de la formation pour les interventions d'urgence et l'expansion des zones de pilotage obligatoire afin de réduire au minimum les risques d'incidents de navigation dans les eaux traditionnelles.

Les discussions tenues à Prince-Rupert dans le cadre de l'examen de la *Loi sur le pilotage* ont révélé des préoccupations au sujet de l'incidence de l'augmentation du trafic maritime sur la probabilité d'incidents et la préservation des ressources marines de la côte ouest, comme le saumon, les mollusques et crustacés et la morue. Les participants se sont également entendus sur le fait que, compte tenu de l'impact potentiellement dévastateur des incidents de navigation, il ne peut y avoir de compromis sur la sécurité. Ces préoccupations étaient généralisées et assurément liées à l'incident du *Nathan E. Stewart*, un remorqueur qui a coulé en octobre 2016, déversant du diesel et d'autres polluants dans les territoires traditionnels de la Nation Heiltsuk.

> *« Le Canada n'a jamais consulté la Nation Heiltsuk pour savoir si elle était d'accord avec le transport de pétrole par le Nathan E. Stewart dans ses territoires, ou avec l'exemption d'avoir un pilote local. La façon dont le Canada a géré cette situation ne reflète pas l'approche que le gouvernement fédéral dit vouloir adopter dans le développement d'une relation de nation à nation. »*
>
> ***Chief Slett, Nation Heiltsuk (tiré d'un article de 2017 du conseil tribal Heiltsuk) (Traduction libre)***

Il n'est donc pas surprenant que plusieurs participants de la table ronde de Prince-Rupert aient manifesté un intérêt pour une participation accrue de leurs communautés dans le transport maritime, notamment dans des rôles clés de pilotage. Plusieurs suggestions ont été faites au sujet des méthodes ou des politiques visant à accroître la participation des Autochtones, comme une représentation autochtone au sein des conseils d'administration des administrations de pilotage. Les participants de la table ronde tenue à Vancouver, en mars 2018, ont abondé dans le même sens et soutenu l'idée que le conseil d'administration ne comprenne pas de pilotes actifs ou de membres actifs de l'industrie. Ils s'inquiétaient également du besoin de régler des différends pour s'assurer que tous les membres sont entendus si des représentants autochtones sont nommés au conseil d'administration. De plus, les participants ont souligné qu'il devrait y avoir au moins trois membres autochtones au sein du comité consultatif, si ce dernier est constitué.

On a aussi suggéré d'élaborer des plans de communication infrarégionaux avec les administrations de pilotage ou de créer une école canadienne de pilotage et de former de jeunes Canadiens. Ces suggestions ont été faites en mettant l'accent sur le rôle clé que les connaissances traditionnelles et locales jouent dans la prestation de services de pilotage sûrs et efficaces. Afin d'exploiter ces connaissances et de s'assurer que les préoccupations de la communauté sont prises en compte dans le transport maritime, il est important que les peuples autochtones soient représentés dans les organes de décision.

**Recommandation 7**

**Je recommande qu'un siège au sein du conseil d'administration de l'Administration de pilotage du Pacifique soit réservé à un représentant des communautés autochtones de la Colombie-Britannique.**

Cette recommandation vise à réserver aux communautés autochtones un siège au sein du conseil d'administration de l'Administration de pilotage du Pacifique, mais ce modèle pourrait être adopté par d'autres administrations de pilotage si l'intérêt des communautés autochtones est palpable.

Vu la démographie canadienne actuelle, l'idée d'établir un mécanisme officiel permettant aux plus jeunes de se lancer dans une carrière dans le transport maritime, en particulier au sein des communautés autochtones, mérite d'être envisagée. Selon un rapport de Statistique Canada sur le Recensement de 2016,[15] les Autochtones représentent 4,9 % de la population canadienne. Cette donnée était de 3,8 % en 2006 et de 2,8 % en 1996. La population autochtone canadienne a donc augmenté de 42,5 % de 2006 à 2016, ce qui est plus de quatre fois supérieur à la croissance de la population canadienne non autochtone au cours de la même période. Dans la population en général, les aînés sont plus nombreux que les enfants pour la première fois dans l'histoire du Canada. Cependant, près du tiers des Canadiens autochtones sont âgés de 14 ans ou moins, ce qui représente plus de quatre fois la proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus. En 2016, l'âge moyen de la population autochtone était de 32,1 ans, alors que celui de la population non autochtone était de 40,9 ans. Ces résultats indiquent une nouvelle possibilité de tirer profit de la croissance rapide de la main-d'œuvre autochtone pour répondre aux besoins de l'industrie du transport maritime et contribuer à des initiatives plus vastes en matière de durabilité, comme le Plan de protection des océans.

Finalement, le gouvernement du Canada s'est clairement engagé à soutenir un renouvellement de la relation avec les peuples autochtones, notamment pour établir une relation de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis du Canada. Les personnes qui ont participé à la table ronde ont souligné que le concept de réconciliation doit être mis en œuvre avec des mesures concrètes. Dans cette optique, il serait pertinent d'envisager d'autres activités pouvant intégrer le savoir traditionnel et une participation accrue des Autochtones dans le contexte du transport maritime.

15 Statistique Canada, Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016, http://www.statcan.gc.ca/pub/89-656-x/89-656-x2018001-fra.htm

Gracieuseté de Transports Canada

CHAPITRE 5

# MAIN-D'ŒUVRE

## 5.1 Structure de prestation des services de pilotage

Le modèle de main-d'œuvre utilisé pour assurer les services de pilotage au Canada est énoncé à l'article 15 de la *Loi sur le pilotage.*

Si une administration de pilotage engage des pilotes, ces derniers deviennent des employés directs de la société d'État. Si une administration de pilotage fait appel à des pilotes contractuels, elle doit conclure un contrat de louage de services avec une personne morale, soit une corporation de pilotes. Ce sont les pilotes qui assurent le service dans une région donnée qui décident d'être employés ou de former une corporation de pilotes indépendants.

L'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont des pilotes employés; l'Administration de pilotage des Laurentides fait appel aux services de deux corporations de pilotes; l'Administration de pilotage du Pacifique compte des pilotes employés et des pilotes contractuels, ces deux types de pilotes travaillant indépendamment l'un de l'autre. L'Administration de pilotage de l'Atlantique a aussi recours aux services de pilotes entrepreneuriaux pour assurer le service dans quelques-uns de ses ports à faible volume.

TABLEAU 11: **NOMBRE ET TYPES DE PILOTES DE CHAQUE ADMINISTRATION DE PILOTAGE**

| | Administration de pilotage de l'Atlantique | Administration de pilotage des Laurentides | Administration de pilotage des Grands Lacs | Administration de pilotage du Pacifique |
|---|---|---|---|---|
| **Pilotes employés** | 47 | 0 | 59 | 8 |
| **Pilotes contractuels ou entrepreneuriaux** | 11 | 185 | 0 | 103 |
| **Total*** | 58 | 185 | 59 | 111 |

*comprend les apprentis

Source: *Rapport annuel de chaque administration de pilotage, 2016*

Les services de pilotage maritime au Canada sont un monopole réglementé et sont fournis sans avoir recours à la concurrence. Le paragraphe 15(2) de la *Loi sur le pilotage* interdit aux pilotes employés et aux pilotes contractuels de fournir des services dans la même zone. Les administrations de pilotage peuvent engager seulement un groupe de pilotes pour chaque circonscription de pilotage, ce qui fait d'eux les seuls fournisseurs de services de cette zone.

La structure monopolistique des services de pilotage vise à maintenir la sécurité du système de pilotage en assurant, entre autres, la formation adéquate des pilotes, l'accès des pilotes aux outils et aux ressources appropriés ainsi qu'un nombre suffisant de pilotes pour desservir tous les navires.

Cependant, comme il n'y a pas d'autres fournisseurs de services de pilotage, les arrêts de travail peuvent avoir un impact important sur l'industrie du transport maritime et l'économie maritime.

Les articles 15.1 et 15.2 de la *Loi sur le pilotage*, présentés dans l'ancien projet de loi C-9 en 1998, exigent que les corporations de pilotes recourent à la médiation et à l'arbitrage des dernières offres pour régler les questions qui demeurent en litige avec l'administration de pilotage au cours du processus de négociations ou de renouvellement du contrat de louage de services. L'article 15.3 de la *Loi sur le pilotage* interdit aux pilotes contractuels de refuser de travailler ou de participer à des arrêts de travail pendant la durée de validité d'un contrat de louage de services ou au cours des négociations de celui-ci.

Les pilotes employés sont assujettis au *Code canadien du travail*, qui comprend des dispositions quant à la médiation et à l'arbitrage. Il n'y a toutefois aucune restriction juridique qui interdit aux pilotes employés de participer à des arrêts de travail. L'administration de pilotage peut conclure des ententes de non-déclenchement de grèves avec ses employés, mais ces ententes doivent être négociées individuellement et dépendent de la volonté des deux parties à s'entendre.

**L'héritage des corporations de pilotes**

Le modèle de main-d'œuvre décrit dans la *Loi sur le pilotage* témoigne du fait que les corporations de pilotes fournissaient déjà des services de pilotage avant l'adoption de la loi en 1972. La Commission Bernier fait mention de l'histoire des corporations de pilotes au Canada.

Les corporations de pilotes étaient établies au Québec avant la Confédération du Canada en 1867. Elles sont devenues la Corporation des pilotes du St-Laurent central et la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent. L'origine de la corporation des pilotes en Colombie-Britannique remonte aux années 1920, et a été constituée sous le nom de British Columbia Coast Pilots Ltd en 1973. Comme les corporations de pilotes existent depuis longtemps au Canada, la *Loi sur le pilotage* a été élaborée en 1972 dans le but de refléter leur rôle dans la prestation des services de pilotage.

**Considérations relatives au modèle de main-d'œuvre**

Tout au long du processus de l'Examen de la *Loi sur le pilotage*, les intervenants ont cerné les avantages et les désavantages de la structure de main-d'œuvre actuelle, souvent en ce qui concerne les différences réelles, perçues ou potentielles entre le modèle de pilotes employés et celui de pilotes contractuels. Par exemple, des répercussions financières peuvent être ressenties par les utilisateurs si des dispositions réglementaires figurent dans les contrats de louage de services ou si l'arbitrage des dernières offres mène à des services de pilotage plus restrictifs ou trop coûteux. Le reste de ce chapitre répondra à nombre de ces préoccupations, en tenant compte des solutions possibles.

## 5.2 Gestion et supervision de la prestation de services

La capacité des administrations de pilotage à gérer et à fournir des instructions à leurs pilotes dépend de leur recours à des pilotes employés ou à des pilotes contractuels membres d'une corporation de pilotes.

Les administrations de pilotage supervisent directement leurs pilotes employés, ce qui leur permet, s'il y a lieu, de fournir aux pilotes des instructions visant à gérer la prestation globale des services de pilotage dans leur région. L'accès direct aux pilotes employés permet aux administrations de pilotage d'aborder avec eux divers sujets relatifs au pilotage, notamment des conseils sur les changements opérationnels à venir.

À l'inverse, les administrations de pilotage n'ont pas de capacités de gestion à l'endroit des pilotes contractuels puisque ce rôle appartient à la corporation de pilotes. Cette situation crée une certaine séparation entre les pilotes contractuels et les administrations de pilotage.

> *« Lorsque les pilotes choisissent de constituer une corporation de pilotes et d'exercer leurs activités sous cette forme, la capacité d'une administration de pilotage de gérer la prestation des services et les exigences en matière de pilotage et de prendre les décisions finales à ce chapitre s'en trouve considérablement réduite. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage des Laurentides, p. 8***

Cette séparation peut poser des défis à l'administration de pilotage, surtout depuis que les corporations de pilotes sont devenues les seuls fournisseurs de services dans les zones qu'elles desservent. La structure monopolistique inscrite dans la *Loi sur le pilotage* exacerbe toute difficulté à laquelle l'administration de pilotage pourrait faire face en raison de son incapacité à gérer une corporation de pilotes.

Les administrations de pilotage peuvent aussi rencontrer des difficultés en raison de leur incapacité d'exercer une influence sur les pilotes contractuels puisqu'elles disposent de très peu de leviers pour donner des directives ou assurer la conformité. Leur seul moyen est de faire état des problèmes à la corporation de pilotes, bien qu'il soit possible que cela n'entraîne pas de changements à long terme.

Si le pilotage avait lieu dans un contexte concurrentiel, l'administration de pilotage pourrait décider de mettre fin au contrat et d'entamer des négociations avec un autre fournisseur de services. Cependant, vu la manière dont le système de pilotage est structuré, il n'existe pas d'autres fournisseurs de services avec lesquels l'administration de pilotage peut faire affaire. La situation peut être davantage compliquée si la communication entre l'administration de pilotage et la corporation de pilotes est mauvaise.

La Commission Bernier a reconnu qu'il y a des différences entre l'emploi de pilotes employés et celui de pilotes contractuels, particulièrement lorsque le pilotage est considéré comme un service public. Ces différences s'expliquent en grande partie par le statut et la sécurité conférés aux pilotes employés, qui réduisent les risques de conflits d'intérêts potentiels[16]. Par conséquent, la Commission Bernier recommande l'utilisation de pilotes employés.

> *« Que le statut des pilotes brevetés soit le statut d'employés ou celui de quasi-employés de la Couronne (le premier étant préférable au second) lorsque le pilotage constitue un service public essentiel. »*
>
> ***Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, Recommandation no 24, p. 598***

### Perceptions à l'égard des coûts

Une préoccupation souvent exprimée au cours des tables rondes de l'Examen de la *Loi sur le pilotage*, ainsi que dans de nombreuses soumissions écrites fournies par les intervenants de l'industrie, est que les services de pilotage sont coûteux et qu'une grande partie des coûts sont liés à la main-d'œuvre.

Même si les administrations de pilotage font état de leurs dépenses de pilotage dans leurs rapports annuels, ce chiffre n'est souvent pas séparé en ses différents composants, tels que les salaires, les honoraires, les avantages sociaux et les formations, ce qui peut être trompeur s'il sert à refléter seulement le salaire des pilotes. Les données salariales recueillies par Statistique Canada ne font pas la distinction entre chaque profession; les pilotes, les capitaines, les officiers de pont et d'autres postes connexes sont donc présentés dans la même catégorie globale de « officiers/officières de pont du transport par voies navigables ». Étant donné les préoccupations plus vastes concernant la diffusion d'information de nature délicate, il y a une attente raisonnable quant à la confidentialité autour du salaire des pilotes. Par conséquent, il est au-delà de la portée de ce rapport de fournir de l'information précise sur le salaire des pilotes employés ou contractuels des administrations de pilotage.

Tous ces faits n'atténuent pas les préoccupations de l'industrie du transport maritime concernant les coûts du pilotage ou la perception que les salaires des pilotes sont élevés. Lors des tables rondes de l'Examen de la *Loi sur le pilotage* à Ottawa et à Montréal, il a été mentionné que l'industrie du transport maritime perdait ses capitaines, qui se tournent vers les postes d'apprentis pilotes vacants au sein des administrations de pilotage. Le rapport écrit de la Chambre de commerce maritime affirme que le salaire des pilotes serait plus que le double que celui des capitaines, qui gagnent environ 175 000 $ par année. Les intervenants affirment que le revenu considérable des pilotes est l'une des raisons qui expliquent ce changement de poste.

Une étude commandée par les membres de l'industrie du transport maritime en 2015 indique que les capitaines qui s'occupent du transport intérieur au Canada gagnent environ entre 16 621 $ et 17 920 $ par mois[17]. Si les capitaines travaillaient au même taux toute l'année, le salaire annuel pourrait possiblement totaliser 200 000 $.

---

16 Canada. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage. Titre I : *Introduction générale; étude de la législation canadienne sur le pilotage et recommandations générales*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1968, p. [illegible]. [illegible]

17 Armateurs du Saint-Laurent. *Portrait comparatif des coûts d'opération et des règles fiscales qui s'appliquent aux navires sous pavillon canadien et ceux de certains pays de l'Union européenne*. 2015.

Les taux de rémunération de la Garde côtière canadienne peuvent aussi donner une idée du salaire des autres officiers supérieurs au Canada. Leur plus récente convention collective pour les officiers de navire a pris fin en 2014, mais elle est encore en vigueur.

Le salaire annuel des officiers supérieurs (p. ex. les capitaines) de la Garde côtière canadienne se situe entre 69 311 $, pour les navires de classe A, et 141 760 $, pour les navires de classe G. Ces chiffres incluent les ajustements pour les jours de relâche et toute indemnité de responsabilité supplémentaire.

Il est impossible de démontrer l'écart salarial entre les différentes professions sans avoir d'information concrète qui permet de comparer les pilotes aux autres navigateurs. Il faudrait aussi tenir compte d'autres facteurs pertinents, comme le type de pilotage effectué, les conditions géographiques et environnementales des zones de pilotage, la durée des déplacements, etc.

Grâce à l'information recueillie au cours de l'étude de pilotage réalisée par KPMG en 2018 sur les comparaisons internationales, il est aussi possible d'avoir un aperçu global des salaires des pilotes. Par exemple, la prestation des services de pilotage du port de Londres, au Royaume-Uni, est gérée par le port lui-même. Ces pilotes sont employés directement par l'administration portuaire et gagnent, avec les indemnités, environ 76 000 £ annuellement.

Par opposition, l'État de Washington et la région fédérale des Grands Lacs, aux États-Unis, font appel à des pilotes brevetés privés qui travaillent au sein d'un monopole réglementé. Les pilotes dans Puget Sound, dans l'État de Washington, gagnaient chacun presque 375 000 $ US en 2009, alors que le salaire moyen dans la région fédérale des Grands Lacs était de 326 000 $ US en 2017. Dans son plus récent avis de projet de réglementation, la Garde côtière des États-Unis a proposé, comme nouvelle référence de rémunération pour 2018, un salaire de 316 617 $ US[18].

Toutefois, la comparaison des salaires de pilotes à l'échelle internationale pose aussi des difficultés, les services de pilotage étant souvent offerts par l'intermédiaire d'une structure monopolistique. Les services de pilotage dans nombre des régions examinées au cours de l'étude de KPMG de 2018 étaient gérés par un monopole réglementé, comme en France, en Allemagne, au Japon, en Corée, aux Pays-Bas et aux États-Unis (voies fédérales navigables et plusieurs États). Une structure monopolistique entraîne naturellement un salaire supérieur à celui qui serait offert dans un modèle concurrentiel.

De plus, partout dans le monde, le pilotage est souvent fourni par une organisation ou une entité de pilotage. Tous les pays mentionnés précédemment, en plus de l'Australie, du Brésil et du Danemark, fournissent des services de pilotage par l'intermédiaire d'une association de pilotes ou d'un partenariat[19]. Par conséquent, l'exclusivité de la profession et de ses services entraîne aussi un salaire supérieur à celui qui serait offert dans un modèle de marché libre.

18 Coast Guard, Department of Homeland Security, « Great Lakes Pilotage Rates – 2018 Annual Review and Revision to Methodology », *Federal Register* 83, No. 13 (January 19, 2018): 2581, [illegible]

19 Veuillez noter qu'aucune information n'est disponible concernant la prestation de services par des associations de pilotes ou des partenariats en Corée.

Il faut reconnaître que le pilotage est une profession spécialisée avec des obstacles naturels à l'accès. Les pilotes maritimes doivent posséder de nombreuses années d'expérience de la navigation, et la plupart des candidats doivent avoir précédemment occupé un poste d'officier supérieur ou de capitaine. Pour être brevetés, ils doivent aussi être capables de démontrer une très bonne connaissance de la zone dans laquelle ils souhaitent travailler. De manière générale, il faut entre deux et trois ans avant qu'un pilote apprenti ne soit breveté. Pendant ce temps, il exécute des tâches de formation de pilotage sur toutes les classes et tailles de navires sous la supervision d'un supérieur. Les exigences propres à l'obtention d'un brevet de pilote sont détaillées dans le *Règlement général sur le pilotage* et dans le règlement visant chacune des administrations de pilotage.

Même s'il est impossible de se prononcer définitivement sur les salaires des pilotes, il est évident que les frais engagés pour les pilotes constituent la plus grosse dépense des administrations de pilotage. L'étude de KPMG de 2018 sur la gouvernance des administrations de pilotage montre qu'entre 49 et 82 % des dépenses de base de ces administrations sont destinées aux honoraires, aux salaires, aux avantages sociaux et aux formations des pilotes. La fourchette des pourcentages faibles à moyens représente les administrations de pilotage ayant des pilotes employés et la fourchette de pourcentages moyens à élevés représente celles ayant des pilotes contractuels.

Cependant, il est important de reconnaître que les pilotes employés et les pilotes contractuels représentent différents types de coûts. Le pourcentage des coûts fixes par rapport aux dépenses totales est plus élevé pour les administrations de pilotage qui font appel à des pilotes employés. À l'inverse, celles qui font appel à des pilotes contractuels ont des coûts variables beaucoup plus élevés, ce qui sous-entend qu'elles ont une plus grande souplesse à long terme. Dans le cas de pilotes employés, les risques et responsabilités liés à tout changement à venir dans la prestation des services de pilotage sont absorbés par l'administration de pilotage, alors que ces coûts sont transférés aux corporations de pilote lorsque des contrats de services sont signés.

Pourcentage des coûts fixes et variables de chaque administration de pilotage par rapport à leurs dépenses totales (2016)

TABLE 12: **FIXED AND VARIABLE COSTS OF EACH PILOTAGE AUTHORITY AS A PERCENTAGE OF THEIR TOTAL EXPENSES** (2016)

| | Administration de pilotage de l'Atlantique | Administration de pilotage des Laurentides | Administration de pilotage des Grands Lacs | Administration de pilotage du Pacifique |
|---|---|---|---|---|
| **Coûts fixes** | 75 % | 14 % | 65 % | 15 % |
| **Coûts variables** | 25 % | 86 % | 35 % | 85 % |

Source: ***KPMG, modèles de gouvernance des administrations de pilotage, 2018***

Certains intervenants attribuent la hausse des coûts de pilotage non seulement aux pilotes en général, mais aussi à l'utilisation de corporations de pilotes. Le principal problème est le monopole des services tenus par ces entités privées.

*« ... le modèle créé par la Loi, soit un* ***monopole légal "non contrôlé" en faveur des fournisseurs de services commerciaux****, dans lequel les armateurs sont les seules sources de fonds, s'est avéré être un modèle très complexe qui a mené à une hausse des coûts et à des inefficacités du service. »*

***Mémoire de la Fédération Maritime du Canada, p. 9 [Traduction libre; caractère gras ajouté]***

La soumission de la Fédération Maritime du Canada propose d'envisager la possibilité de convertir les pilotes contractuels en pilotes employés, tout en soulignant le fait que les coûts de pilotage semblent moins élevés là où les services sont fournis par ces derniers, ce qui pourrait être interprété comme l'acceptation d'une augmentation possible des coûts en période de baisse de trafic. La soumission souligne la crainte que la conversion de tous les pilotes en pilotes employés pourrait faire augmenter les coûts, si le salaire de tous les pilotes était augmenté de manière à atteindre l'échelle salariale la plus élevée actuellement (c.-à-d. celle des pilotes contractuels), et que des mesures seraient nécessaires afin d'éviter que cela ne se produise. Cependant, la soumission ne tient pas compte des différentes conditions et des différents types de pilotage qui peuvent avoir une incidence sur la complexité des services de pilotage au sein de chaque administration de pilotage.

La soumission écrite de la Chambre de commerce maritime fait écho à des propos similaires, affirmant que le monopole des corporations de pilotes entraine des coûts de pilotage plus élevés. Elle soutient que cela est partiellement dû au parti pris potentiel des pilotes contractuels, dont les conseils aux administrations de pilotage peuvent être biaisés par leur statut de corporation de pilotes.

*« ... l'administration de pilotage doit s'en remettre aux pilotes corporatifs chaque fois que leur expertise est requise pour apporter des conseils sur les exigences et les normes d'une navigation sécuritaire et d'une prestation des services efficaces dans la zone concernée. Cependant, comme les exigences en matière de pilotage et la détermination des secteurs de pilotage obligatoires peuvent avoir une incidence sur le revenu du pilote, il y a un conflit d'intérêts inhérent. »*

***Mémoire de la Chambre de commerce maritime, p. 25 [Traduction libre]***

Les préoccupations entourant le double monopole du pilotage au Canada, lequel favorise les corporations privées, sont une source de frustration pour bien des intervenants de l'industrie, dont certains réclament une réforme de la structure de main-d'œuvre dans la prestation de services de pilotage.

**Considérations pour la conversion des pilotes**

Les administrations de pilotage détiennent le monopole de la prestation des services de pilotage maritime au Canada. En vertu de la *Loi sur le pilotage*, il n'est pas permis à plus d'une entité de fournir des services de pilotage dans chacune des circonscriptions. Par conséquent, les corporations de pilotes fonctionnent de fait comme une « seconde couche » au sein de ce monopole. Ce double monopole peut s'accompagner de défis et de coûts supplémentaires pour les administrations de pilotage et les utilisateurs de services de pilotage.

Cette couche supplémentaire devrait être éliminée afin que les administrations de pilotage puissent embaucher directement leurs pilotes et, dans quelques rares cas, avoir recours à des pilotes à contrat pour combler des besoins supplémentaires en matière de pilotage (p. ex. pour desservir des ports à faible volume). En n'utilisant que des pilotes employés, les administrations de pilotage se doteraient de la pleine capacité de gestion de leurs pilotes, ce qui éliminerait concrètement le deuxième monopole au sein du système de pilotage dont jouissent les corporations de pilotes.

Toutefois, une analyse préliminaire générale du coût de la conversion des pilotes à contrat en pilotes employés a été préparée à l'appui de l'examen de la *Loi sur le pilotage* et ne peut être divulguée publiquement en raison des renseignements confidentiels communs aux trois corporations de pilotes aux fins de cet exercice. Celle-ci révèle que le coût de cette conversion serait élevé. Il semblerait que ce soit le cas dans le contexte de la fonction publique et du modèle des sociétés d'État, principalement en raison des coûts associés au transfert de ces pilotes au Régime de pension de retraite de la fonction publique.

Une modification à la *Loi sur le pilotage* pour convertir tous les pilotes contractuels en pilotes employés pourrait être envisagée, mais l'analyse préliminaire indique qu'il ne s'agit pas d'une option viable à l'heure actuelle. Pour formuler cette recommandation, la conversion des pilotes doit se justifier sur le plan économique.

De plus, il y aura une forte opposition de la part des corporations de pilotes contre toute conversion possible. Des réticences sont attendues étant donné l'organisation et le mode de fonctionnement de longue date des corporations de pilotes au Canada. Par conséquent, si le gouvernement du Canada choisit de procéder à une conversion des pilotes, le processus se ferait plus facilement sur une base volontaire. Il est peu probable que cela se produise à court terme du fait que les pilotes à contrat pourraient se montrer réticents à l'idée d'une conversion volontaire.

Il est aussi risqué de ne compter que sur les pilotes employés pour la prestation des services de pilotage, qui devraient faire l'objet d'une évaluation plus approfondie avant la prise de toute autre mesure. Par exemple, les administrations de pilotage qui ont recours à des pilotes à contrat seront confrontées à des coûts fixes plus élevés si tous les pilotes sont convertis en employés. Ils devront gérer les risques liés à la fluctuation du trafic qui incombaient auparavant aux corporations de pilotes, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur autonomie financière.

Qui plus est, les pilotes employés ont le droit de déclencher des grèves et des arrêts de travail. La prestation des services de pilotage peut être perturbée en cas de grève, d'autant plus que les pilotes sont difficiles à remplacer. Pour introduire une clause d'interdiction de grève, chaque administration de pilotage devra négocier et conclure des ententes avec ses pilotes employés. Toutefois, il n'y a aucune garantie que les pilotes employés accepteront une clause d'interdiction de grève.

Bien qu'il n'y ait pas suffisamment de données ou de soutien pour recommander la conversion des pilotes à contrat en pilotes employés, il est évident que la passation de marchés de services de pilotage par les administrations de pilotage avec les corporations de pilotes pose des difficultés. Des mesures peuvent être prises pour réduire ces obstacles. Il est donc proposé que les recommandations détaillées sous chacune des sous-sections suivantes soient prises en considération.

## 5.3 Prestation de services et embauche des pilotes

Les pilotes qui exercent leurs fonctions dans une zone donnée peuvent choisir de travailler comme employés de l'administration de pilotage ou de former une corporation de pilotes avec laquelle l'administration de pilotage peut conclure des contrats de services.

L'Administration de pilotage de l'Atlantique recommande dans son mémoire que les pilotes et l'administration en arrivent à une entente mutuelle sur la façon dont les pilotes devraient être organisés, tandis que l'Administration de pilotage des Laurentides recommande que ce soit à l'administration de décider si les pilotes devraient être des employés ou faire partie d'une corporation.

Le paragraphe 15(2) de la *Loi sur le pilotage* traite de la façon dont une administration de pilotage peut conclure un contrat de services de pilotage avec une corporation de pilotes :

> *« [...][L'Administration] peut conclure avec la personne morale un contrat de louage de services pour les services de pilotes brevetés et la formation d'apprentis-pilotes dans la région – ou partie de région – visée par le contrat;* ***l'Administration ne peut alors engager de pilotes ou d'apprentis-pilotes dans la région – ou partie de région – en cause****. »*
>
> ***Loi sur le pilotage, paragraphe 15(2); caractères gras ajoutés***

Le recours à des corporations de pilotes interdit à l'Administration de pilotage d'embaucher des pilotes employés dans les mêmes zones. Ainsi, les corporations de pilotes privées jouissent d'un monopole prévu par la loi, car elles deviennent les seules fournisseuses de services de pilotage dans leurs circonscriptions d'exploitation respectives. Comme il est mentionné précédemment, si l'on empêche les administrations de pilotage d'embaucher des pilotes employés là où il y a des corporations de pilotes, la gestion des services de pilotage par l'administration de pilotage risque de devenir rigide. Il n'y a pas de solution de rechange pour la prestation des services une fois qu'un contrat a été mis en place. Le paragraphe 15(3) permet à d'autres pilotes de la circonscription de se joindre à la corporation de pilotes, ce qui fait que l'administration de pilotage ne peut faire appel qu'à la corporation de pilotes pour obtenir des pilotes.

Certains intervenants se sont dits préoccupés par le fait que les administrations de pilotage ne sont pas en mesure d'embaucher des pilotes employés et à contrat dans les mêmes circonscriptions. Lors de la Table ronde sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* tenue à Montréal, il est apparu que les administrations de pilotage qui comptent exclusivement sur les corporations de pilotes peuvent obtenir des avis et des conseils sur les questions de pilotage uniquement de la part des pilotes à contrat, ce qui peut donner lieu à un conflit d'intérêts. La possibilité de conflit d'intérêts si ce sont les pilotes contractuels qui prennent des décisions quant aux exigences opérationnelles a également été mentionnée lors de la Table ronde sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* tenue à Vancouver, étant donné les répercussions possibles sur les revenus et la sécurité d'emploi.

Si l'on permettait une certaine marge de manœuvre dans les rapports avec les pilotes, les administrations de pilotage seraient en mesure d'acquérir une expertise interne et d'appuyer leur obligation de demeurer financièrement autonomes.

Dans le contexte actuel, les administrations de pilotage d'une même circonscription seraient en mesure d'embaucher des pilotes employés et, au besoin, de passer un contrat avec une corporation de pilotes. Il ne serait pas permis de passer des contrats avec plus d'une société pilote dans la même circonscription afin d'éviter la concurrence entre les deux corporations ou d'éventuels conflits d'intérêts. De plus, toute corporation de pilotes ne pourrait fournir des services que dans sa circonscription. Dans les cas où une administration de pilotage n'embauche que des pilotes employés et ne conclut pas de contrat avec des corporations de pilotes, elle peut avoir recours à des pilotes à contrat au besoin (p. ex. pour desservir des ports à faible volume). En pareils cas, les pilotes à contrat ne fourniraient pas de services dans les mêmes circonscriptions que les pilotes employés.

En autorisant les pilotes employés à travailler dans les mêmes circonscriptions qu'une corporation de pilotes, on ne crée pas de concurrence puisque les utilisateurs du système de pilotage au Canada continueraient de recevoir leurs services par l'entremise des administrations de pilotage. La prestation des services de pilotage ne serait pas ouverte au marché libre, et les armateurs ne pourraient pas choisir entre les deux groupes de pilotes. Les administrations de pilotage qui utilisent à la fois des pilotes employés et des pilotes à contrat seraient responsables de mettre au point un « tour de rôle » structuré et sophistiqué qui assurerait la sécurité du système de pilotage et l'équité pour les pilotes qui fournissent ces services. Chaque administration de pilotage serait également tenue de coordonner les normes de sécurité entre les différents groupes de pilotes.

Le concept de l'embauche de pilotes employés et de pilotes à contrat dans les mêmes circonscriptions est assez controversé. Il n'y a pas de consensus parmi les soumissions reçues par les administrations de pilotage sur la pertinence d'introduire un modèle mixte. Il se peut que cela soit attribuable au fait que chaque administration de pilotage a une structure de main-d'œuvre unique dans sa région.

Lors de la table ronde sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* tenue en mars à Vancouver, les intervenants ont également exprimé leurs préoccupations à l'effet que l'utilisation d'un modèle de travail mixte pourrait mener à des pratiques de gestion injustes. On craignait surtout que les administrations de pilotage utilisent le deuxième groupe de pilotes comme moyen de pression pour forcer les pilotes à fournir des services de pilotage qu'ils jugent dangereux.

Comme c'est le cas en ce moment, il est attendu des administrations de pilotage qu'elles respectent le jugement professionnel et l'expertise des pilotes. Dans un modèle de travail mixte, les pilotes pourraient refuser d'exécuter des tâches qu'ils jugent dangereuses sensiblement de la même façon qu'ils le font actuellement.

Les mécanismes de recours existants dans les administrations où les pilotes sont des employés (continueraient d'être à la disposition des pilotes (c.-à-d. les procédures relatives à la santé et à la sécurité au travail ou aux griefs). Toute atteinte potentielle à la sécurité du système de pilotage maritime serait traitée officiellement par les voies appropriées.

Ces préoccupations sont atténuées davantage par la création d'un code de conduite officiel ou d'un code d'éthique pour les pilotes maritimes (voir le chapitre 3 sur l'objet et les principes). Un code de conduite établi aiderait à assurer un équilibre entre le pouvoir discrétionnaire éclairé des pilotes et leurs responsabilités professionnelles, limitant ainsi la fréquence à laquelle une administration de pilotage peut remettre en question la décision d'un pilote.

Le mémoire de l'Administration de pilotage des Laurentides laisse entendre que le manque de souplesse de la *Loi sur le pilotage* en ce qui concerne l'embauche de pilotes employés si un contrat est en vigueur avec une corporation de pilotes empêche le perfectionnement de l'expertise interne, qui peut servir à fournir des conseils et des recommandations à l'Administration de pilotage. Ces pilotes peuvent aussi se prononcer sur des questions de pilotage ou les présenter dans le cadre d'oppositions aux décisions ou de contrôles judiciaires qui peuvent découler de procédures d'appel et d'opposition.

> *« Il est essentiel pour l'[Administration de pilotage des Laurentides] d'avoir accès à une expertise interne objective en matière de pilotage pour répondre à son mandat, notamment pour favoriser les discussions avec les divers interlocuteurs et l'élaboration de règlements, procédures et politiques crédibles et efficaces et assurer un bon équilibre entre la sécurité de la navigation et la prestation la plus efficiente possible des services de pilotage. Qu'il s'agisse de questions concernant l'affectation de deux pilotes, le tirant d'eau ou les restrictions imposées aux départs de nuit, il est absolument essentiel de compter sur une expertise objective en matière de pilotage pour prendre des décisions éclairées et protéger l'intérêt public. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage des Laurentides, p. 14***

Le concept d'expertise interne a également été mentionné dans le mémoire de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, qui détaille comment les pilotes employés échangent de l'information et donnent des conseils à l'Administration de pilotage.

*« Les pilotes employés collaborent avec la direction de l'Administration [de pilotage de l'Atlantique] pour soutenir les intervenants dans le développement de nouvelles activités et infrastructures dans la région. [...] Cette expertise maritime interne est mise à la disposition de l'Administration par la pratique consistant à avoir cinq présidents pilotes de district, élus par leurs pairs, qui représentent leur zone et consultent régulièrement l'équipe de gestion de l'Administration. »*

***Mémoire de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, p. 4***

Les mémoires présentés par un certain nombre d'intervenants de l'industrie, comme la Chambre de commerce maritime, les Armateurs du Saint-Laurent, la Fédération maritime du Canada ainsi que le Groupe Desgagnés Inc. et Fednav limitée, appuyaient l'idée de permettre aux pilotes employés et aux pilotes à contrat de mener des activités dans la même région.

En revanche, les pilotes ont soulevé des préoccupations lors de la table ronde sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* tenue en mars à Montréal, à savoir que l'utilisation d'un modèle de travail mixte pourrait éroder le modèle d'affaires des corporations de pilotes, surtout en cas de forte augmentation du nombre de pilotes employés dans les circonscriptions où, à l'heure actuelle, seules des corporations de pilotes sont en activité.

Les mémoires reçus des trois corporations de pilotes – British Columbia Coast Pilots Ltd., la Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central Inc. et la Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent Inc. – étaient fortement opposés à l'idée d'avoir des pilotes employés à l'interne. Par conséquent, si certains intervenants estiment que le paragraphe 15(2) de la *Loi sur le pilotage* est trop restrictif, d'autres pensent que le statu quo fonctionne bien.

**Recommandation 8**

**Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que les administrations de pilotage puissent utiliser la configuration de l'effectif qui répond le mieux à leurs besoins. Les administrations de pilotage devraient être libres de gérer, au moyen d'un système de répartition efficace, l'embauche de leurs propres employés, la passation de contrats avec une corporation de pilotes et le recours à des pilotes à contrat dans un district donné.**

Chaque administration de pilotage devrait être en mesure d'utiliser le modèle de main-d'œuvre qui correspond à ses besoins opérationnels. Afin d'éviter toute concurrence dans le modèle de main-d'œuvre mixte, et compte tenu des défis de gestion et de surveillance mentionnés à la section 5.2 de ce rapport, la création de nouvelles corporations de pilotes au Canada n'est pas souhaitable.

## 5.4 Arbitrage des offres finales

Dans les années 1990, les corporations de pilotes avaient convenu de ne pas retirer leurs services en cas de différends contractuels et de collaborer plutôt dans le cadre d'un processus de négociation fondé sur la médiation et l'arbitrage des offres finales. Cette décision est entrée en vigueur lorsque la *Loi sur le pilotage* a été modifiée en 1998. Les conditions relatives au renouvellement des contrats et au recours à la médiation et à l'arbitrage sont énoncées dans les articles 15.1 et 15.2 de la *Loi sur le pilotage.*

Si une corporation de pilotes et l'Administration de pilotage ne peuvent s'entendre sur un nouveau contrat de service, les deux parties doivent choisir d'un commun accord un médiateur et un arbitre. Si la médiation ne permet pas de résoudre toutes les questions soumises à la négociation, celles-ci sont présentées à l'arbitre. Le rôle de ce dernier est de choisir l'une des deux offres dans son intégralité.

Selon la structure actuelle, l'arbitre choisit ce qui lui semble être l'offre la plus raisonnable présentée, sans égard aux autres renseignements au-delà des positions maintenues concernant les questions en suspens. Les offres sont traitées comme deux ensembles distincts et sont choisies selon le principe du tout ou rien.[20]

Bien que ce modèle d'arbitrage ait été introduit pour résoudre les différends et prévenir les arrêts de travail, des défis se sont posés en matière d'arbitrage des offres finales. Les préoccupations principales, dont certaines ont été soulevées dans le cadre des tables rondes sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* à Halifax et Toronto, ont trait aux renseignements que l'arbitre doit prendre en compte lors de l'arbitrage et à la nécessité que l'offre soit choisie dans son intégralité.

La présentation de l'Administration de pilotage des Laurentides donne les détails de certains des défis auxquels elle a fait face dans le cadre du processus d'arbitrage des offres finales. Elle met en relief un dossier d'arbitrage datant de 2002 entre l'Administration de pilotage des Laurentides et la Corporation des pilotes du St-Laurent Central Inc. L'arbitre avait choisi l'offre présentée par la Corporation des pilotes qui, parmi ses autres composantes, comprenait une augmentation de huit pour cent du tarif reçue par la Corporation des pilotes du St-Laurent Central Inc., de manière rétroactive à la dernière année du contrat de service précédent.[21] L'Administration de pilotage des Laurentides avait tenté de faire annuler la décision en Cour fédérale, mentionnant que l'augmentation serait contraire à l'ordre public en raison de l'impact financier sur l'industrie du transport maritime. L'Administration de pilotage des Laurentides a finalement échoué dans cette tentative, la Cour fédérale déterminant que l'Administration de pilotage devait respecter ses obligations contractuelles.[22]

En 2005, l'Administration de pilotage des Laurentides a demandé à augmenter ses tarifs afin de s'acquitter de ces coûts supplémentaires. Toutefois, l'Association des armateurs canadiens, la Fédération maritime du Canada et la Corporation des pilotes du St-Laurent Central Inc. ont présenté des objections à l'augmentation tarifaire auprès de l'Office des transports du Canada. Après avoir enquêté sur les objections, l'Office des transports du Canada a conclu que l'augmentation tarifaire était contraire à l'intérêt public et qu'elle ne devait pas être approuvée.[23]

---

20 Morton Mitchnick, "Final Offer Selection: Making it Work," *Labour Arbitration Yearbook 1996-1997*, Lancaster House, Toronto, 1996, page 395.
21 Transports Canada, *Appel à l'esprit de collaboration dans la zone de pilotage des Laurentides – Communiqué de presse*, 2006. [illegible]
22 Pilotes du St-Laurent Central Inc. c. Administration de pilotage des Laurentides, 2005 CF 1470, [illegible]
23 Transports Canada, *Appel à l'esprit de collaboration dans la zone de pilotage des Laurentides – Communiqué de presse*, 2006. [illegible]

À ce moment-là, l'Administration de pilotage des Laurentides avait déjà accumulé un déficit de plus de 10 millions de dollars et la décision de l'Office des transports du Canada est venue compromettre encore davantage l'autonomie financière de l'Administration de pilotage.[24] Afin d'éviter que la société d'État connaisse encore plus de difficultés financières et fasse éventuellement faillite, le ministre des Transports a demandé au gouverneur en conseil d'intervenir dans ce dossier. Le 15 juin 2006, le gouverneur en conseil annulait la décision de l'Office des transports du Canada et autorisait l'Administration de pilotage des Laurentides à augmenter ses tarifs.

Cet exemple fait ressortir les défis qui peuvent surgir dans le cadre de l'arbitrage des offres finales lorsque celles-ci doivent être choisies dans leur intégralité et que l'arbitre n'a pas à tenir compte d'autres renseignements pertinents propres à l'Administration de pilotage et à ses activités ou à la Corporation des pilotes. Dans ce dossier, si l'arbitre avait dû tenir compte de l'autonomie financière de l'Administration de pilotage des Laurentides ou de sa viabilité à long terme, une offre différente aurait pu avoir été choisie parce que jugée plus « raisonnable ».

Dans un exemple plus récent, l'Administration de pilotage des Laurentides avait demandé un contrôle judiciaire d'un arbitrage datant de février 2016, dans lequel l'arbitre avait à nouveau choisi l'offre finale de la Corporation des pilotes du St-Laurent Central Inc. Les préoccupations soulevées par l'Administration de pilotage des Laurentides visaient essentiellement à voir si deux aspects de l'offre faite par la Corporation des pilotes – l'une concernant la relève d'un pilote par le capitaine d'un navire et l'autre, le préavis des départs de nuit – étaient *ultra vires*, c'est-à-dire si cela excédait le pouvoir ou la responsabilité de la Corporation des pilotes.[25] Le contrôle judiciaire a conclu que le premier des deux aspects à l'origine des préoccupations était *ultra vires* et que le dossier devait être retourné à l'arbitre, accompagné des offres modifiées de chaque partie. Cette décision est actuellement en appel devant la Cour d'appel fédérale.

La présentation écrite de la Fédération maritime du Canada énonce que des changements liés aux exigences propres aux départs de nuit dans le cadre du processus de négociation du contrat de service – aspect qui n'a pas été considéré comme étant *ultra vires* lors du contrôle judiciaire – comportent un enjeu de sécurité réglementaire qui ne devrait être examiné qu'au moyen des processus réglementaires appropriés, comme il est expliqué plus en détail ci-dessous. En contournant le processus réglementaire, on diminue la rigueur du système dans son ensemble.

Compte tenu de la structure actuelle d'arbitrage des offres finales dans la *Loi sur le pilotage*, il est fort probable que des défis comparables se poseront lors de futures négociations contractuelles. L'Administration de pilotage des Laurentides, l'Administration de pilotage des Grands Lacs et la Fédération maritime du Canada ont recommandé dans leur présentation respective que l'arbitre tienne compte du mandat des Administrations de pilotage ainsi que d'autres aspects pertinents de leur planification à long terme.

Dans sa propre présentation, la Corporation des pilotes du St-Laurent Central Inc. a laissé entendre qu'elle était ouverte à l'idée que l'arbitre choisisse des éléments des deux offres, par opposition à en choisir une seule dans son intégralité. Par contre, la British Columbia Coast Pilots Ltd. faisait valoir dans sa présentation qu'elle soutenait le modèle d'arbitrage et qu'elle ne souhaitait pas qu'il soit modifié.

24 Office des transports du Canada, *Décision no 224-AP-2006*, 2006, https://www.otc-cta.gc.ca/fra/decision/224-ap-2006.

25 Administration de pilotage des Laurentides c. Corporation des pilotes du St-Laurent central Inc., 2016 CF 1432, https://www.canlii.org/fr/ca/

**Recommandation 9**

**Je recommande que le processus de sélection de l'offre finale soit modifié de sorte que l'arbitre doive tenir compte du but et des principes de la *Loi sur le pilotage* (telle qu'elle est modifiée à la recommandation 1) lorsqu'il rend des décisions d'arbitrage.**

## 5.5 Chevauchement du contrat de service et du *Règlement*

La question d'un contrat de service d'une corporation de pilotes chevauchant les dispositions réglementaires de l'Administration de pilotage, qui est souvent liée à la sécurité (voir le chapitre 6 du présent rapport sur le *Cadre de sécurité*) est intégrée aux résultats de l'arbitrage des offres finales, mais cette question peut également être soulevée à l'extérieur des processus de règlement des différends. Cette préoccupation a été soulevée lors des tables rondes sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* à Montréal et à Toronto, lorsque certains intervenants ont exprimé leur intérêt quant au retrait de toutes les dispositions réglementaires des futurs et actuels contrats de service.

Ce point se reflète dans la soumission de la Chambre de commerce maritime de la Colombie-Britannique, qui suggère que les références aux activités et aux fonctions relevant de l'Administration de pilotage soient retirées de tous les contrats de service. De même, la soumission de la Chambre de commerce maritime de la Colombie-Britannique recommande que les contrats de service n'incluent pas de clauses portant sur les exigences relatives à la navigation et à la sécurité.

De plus, dans la soumission écrite de l'Administration de pilotage des Laurentides, il est recommandé que tous les éléments visés par les pouvoirs et les responsabilités en matière d'établissement de règlements des administrations de pilotage ne soient pas inclus dans les contrats de service des corporations de pilotes et que les arbitres prenant part au processus de résolution des différends ne soient pas en mesure de choisir des offres finales qui chevauchent les dispositions réglementaires.

Une des plus grandes préoccupations associées à ce chevauchement est que les contrats de service peuvent contenir des exigences qui ne cadrent pas avec les éléments détaillés dans les règlements des administrations de pilotage. Bien que les règlements soient des documents publiés, les contrats de service ne sont pas publiés, empêchant ainsi l'industrie du transport maritime de savoir à quelles exigences elle doit se conformer avant de recevoir des services de pilotage.

Un des exemples discutés plusieurs fois lors des tables rondes sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* est l'écart entre les exigences et les conditions de double pilotage, telles qu'elles sont indiquées dans le *Règlement* et les exigences établies dans les contrats de service entre des corporations de pilotes et l'Administration de pilotage. Cet écart a une incidence directe sur les coûts encourus par l'industrie du transport maritime puisque l'exigence en matière de double pilotage augmente les coûts des services de pilotage en raison de la présence d'un autre pilote.

De plus, les clauses du contrat de service peuvent être perçues comme un moyen pour les corporations de pilotes d'instaurer de nouvelles exigences ou stipulations sans avoir à passer par les mécanismes obligatoires de l'Administration de pilotage pour la mise en œuvre d'une modification réglementaire. Le processus réglementaire comprend des consultations avec les intervenants et des possibilités pour le public de formuler des commentaires au moyen de la publication dans la *Gazette du Canada* tandis que les contrats de service sont négociés en privé.

En 2002, l'Office des transports du Canada a convenu que les contrats de service ne pouvaient pas inclure ou contourner les dispositions réglementaires des administrations de pilotage. Il a recommandé ce qui suit :

> *« L'Administration devrait mener un examen complet de toutes les dispositions contractuelles pour s'assurer du retrait de toutes les dispositions relatives au pouvoir de réglementation, conformément à la directive du Ministre [de 1999]. L'inclusion de ces dispositions dans les contrats de services est une délégation inappropriée des pouvoirs de l'Administration aux corporations de pilotes. Ce faisant, l'Administration a limité les mesures qu'elle peut prendre ou les changements qu'elle peut apporter, au moyen de modifications aux règlements, pourtant prévus par la Loi sur le pilotage. »*
>
> ***Office des transports du Canada, Décision n° 645-W-2002***

Dans sa soumission écrite, l'Administration de pilotage des Laurentides a souligné le besoin d'éliminer les dispositions réglementaires des contrats de service avec les corporations de pilote. Elle explique entre autres que si l'Administration de pilotage souhaite retirer ces clauses des contrats de service, peu d'outils sont à sa disposition pour ce faire, à l'exception d'une négociation directe avec les corporations de pilotes à ce sujet.

> *« Pour respecter le processus réglementaire et pour s'assurer que l'autorité publique a le dernier mot sur les exigences de pilotage applicables, la loi devrait etre modifiée pour indiquer que les règlements, les pratiques et procédures promulguées par les administration de pilotage ne peuvent être inclues à l'interieur des contrats de service ou modifiés par ceux-ci ou encore, modifies par décision arbitrale. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage des Laurentides, p. 11***

La Garde côtière des États-Unis a résolu ce problème au moyen du *Code of Federal Regulations*. Pour mettre en œuvre les règles de travail proposées par les corporations de pilotes œuvrant dans la région fédérale des Grands Lacs, il est nécessaire d'obtenir l'approbation du directeur de la Garde côtière des États-Unis[26] puisqu'il n'y a pas d'Administrations de pilotage. Ainsi, la Garde côtière des États-Unis transige directement avec les corporations de pilotes. Par conséquent, le directeur a une grande incidence sur les conditions opérationnelles de pilotage, pouvant refuser ou approuver n'importe quel changement.

Rien dans la *Loi sur le pilotage* du Canada n'empêche ou n'interdit l'inclusion de certains éléments dans un contrat de service. Ainsi, le retrait des dispositions réglementaires d'un contrat de service avant la mise en œuvre d'une modification législative devrait être réalisé dans le cadre de négociations avec l'administration de pilotage et la corporation de pilotes, et ce, de façon volontaire.

La cour a maintenu que les administrations de pilotage, par l'entremise de la *Loi sur le pilotage*, peuvent réglementer et conclure de manière concurrente des contrats avec des corporations de pilotes et que « la *Loi* n'impose aucune limite aux conditions que pourraient négocier une Administration et une représentante des pilotes »[27]. Sans modification de la *Loi sur le pilotage* qui reflète ces préoccupations, il peut être difficile de retirer les éléments litigieux des contrats de service dans le cadre de négociations et de processus de règlement des différends réguliers.

**Recommandation 10**

**Je recommande que toutes les dispositions réglementaires relatives à la sécurité soient retirées des contrats de service entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes d'ici un an.**

## 5.6 Transparence

Comme il a été mentionné précédemment, la gestion et les conditions des pilotes employés et des pilotes à contrat se fondent sur deux modèles de main-d'œuvre distincts. La distinction entre le public et le privé entraîne également différents niveaux de transparence et de rapports publics entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes.

Les administrations de pilotage font état des droits des pilotes et des salaires et des avantages des employés dans leurs rapports annuels et leurs sommaires de plan d'entreprise. Pour les pilotes employés, d'autres renseignements obtenus par l'Administration de pilotage peuvent être demandés aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou dans le cadre de vérifications publiques, comme celles menées par le Bureau du vérificateur général. Les conventions collectives signées entre les pilotes employés et les administrations de pilotage peuvent également être publiées.

26 Garde-côte (pilotage des Grands Lacs), Département de la Sécurité intérieure, Code de la réglementation fédérale (CFR 46), article 402.320 (1998). [illegible]

27 Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. c. Administration de pilotage des Laurentides, 2002 CAF 346. [illegible]

À l'opposé, les corporations de pilotes fonctionnent comme des corporations entièrement privées et ne sont pas assujetties aux mêmes obligations en matière de transparence et de responsabilisation que les pilotes employés. Au-delà des postes indiqués dans les rapports des administrations de pilotage, il est difficile d'accéder à d'autres renseignements sur les finances des corporations de pilotes. Ces dernières ne sont pas assujetties aux exigences gouvernementales en matière de reddition de comptes et leurs contrats de service ne sont pas publiés.

Par conséquent, des corporations privées à but lucratif fournissent un service public obligatoire, mais sans avoir à respecter les exigences de transparence et de responsabilisation que devrait normalement respecter un fournisseur de service ayant le monopole. Ce point a soulevé des préoccupations puisque les corporations de pilotes, conformément au mandat légal accordé par la *Loi sur le pilotage*, sont les seuls fournisseurs de services de pilotage au sein des districts dans lesquels ils œuvrent.

Il a également été indiqué que le système actuel ne cadre pas avec l'engagement du gouvernement du Canada en matière d'ouverture et de transparence puisque peu d'information est disponible au sujet des activités des corporations de pilotes[28]. Bien que les corporations privées ne soient pas assujetties aux mêmes exigences en matière de reddition de comptes que les entités gouvernementales, le fait de mener des opérations au sein d'un monopole de compétence fédérale entraîne des normes plus élevées en matière de transparence et un examen plus approfondi des utilisateurs et du grand public.

La nécessité pour les corporations de pilotes d'être plus transparentes a été abordée lors de chaque table ronde sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*. Les intervenants ont indiqué avoir l'impression qu'il existait une absence de vérifications et de mécanismes de contrôle dans le processus de prestation des services de pilotage dans le cadre duquel les états financiers et les contrats de service n'ont pas à être divulgués, spécialement alors que certains utilisateurs ont exprimé leurs préoccupations en ce qui a trait à l'augmentation des coûts de pilotage sans amélioration ou modification subséquente au système de pilotage. Plusieurs intervenants ont souligné le fait que des rapports publics devraient être publiés lorsque des corporations privées exercent des activités en tant que monopoles réglementés.

Plusieurs soumissions écrites d'intervenants indiquent un fort intérêt à exiger des corporations de pilotes qu'elles se conforment aux exigences législatives en matière de transparence. Dans sa soumission, l'Administration de pilotage des Laurentides recommande que des exigences en matière de surveillance, de responsabilisation et de transparence visant les corporations de pilotes soient établies dans la *Loi sur le pilotage*. Dans leur soumission, la Fédération maritime du Canada, la Chambre de commerce maritime, les Armateurs du Saint-Laurent, la Cruise Lines International Association et les Groupes Desgagnés Inc. et Fednav Limited soulignent le besoin pour les corporations de pilotes de publier leurs états financiers vérifiés et leurs contrats de service.

28 [illegible] Canada, *Pour un gouvernement ouvert et responsable* [illegible]

Les questions portant sur la transparence des organisations de pilotes ont été abordées dans d'autres administrations. Par exemple, aux États-Unis, des exigences en matière de transparence ont été établies pour les associations de pilotes menant des activités dans les voies navigables réglementées par la Garde côtière des États-Unis, comme dans la région fédérale des Grands Lacs. Le *Code of Federal Regulations* indique ce qui suit :

> *« Une association de pilotage doit déclarer chaque article de dépense pour lequel il demande un remboursement par la perception de droits de pilotage et fournir au directeur les renseignements connexes disponibles. Le directeur doit déterminer que l'article est nécessaire à la prestation du service de pilotage et raisonnable quant au montant établi comparativement à des dépenses similaires payées par d'autres parties dans l'industrie maritime ou d'autres industries comparables, ou comparativement aux directives de l'Internal Revenue Service. L'association pourra contester toute décision préliminaire voulant qu'un article déclaré ne soit pas reconnu. »*
>
> ***Garde côtière des États-Unis, titre 46, Code of Federal Regulations, para. 404.2 (Traduction libre)***

Selon l'étude de 2018 sur le pilotage de KPMG au sujet des comparaisons internationales, les pays qui offrent des services de pilotage par l'entremise de pilotes brevetés et qui exercent des activités dans un monopole réglementé, comme la France, l'Allemagne, le Japon, la Corée, les Pays-Bas et certaines régions des États-Unis, doivent présenter des états financiers à leur autorité de réglementation respective. Dans certains cas, les administrations de pilotage doivent également fournir chaque année leurs prévisions de recettes et de coûts.

Finalement, la Commission Bernier de 1968 a recommandé que les corporations de pilotes soient assujetties à des exigences en matière de reddition de comptes, mais fournissent seulement ces rapports à l'Administration de pilotage, et non au grand public. La Commission Bernier a conseillé que l'Administration de pilotage soit chargée d'approuver les règlements de la corporation de pilotes et que les corporations de pilotes soumettent leurs états financiers chaque année en vue d'une vérification par l'Administration de pilotage. Le concept demandant à une corporation privée de se conformer à des exigences en matière de transparence n'est donc pas nouveau.

**Recommandation 11**

**Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de sorte que toutes les corporations de pilotes fournisseurs de services monopolistiques, soient assujetties à des niveaux plus élevés de transparence et de responsabilisation. Les états financiers et les contrats de service devraient être publiés et les corporations de pilotes devraient faire l'objet de vérifications financières et répondre aux demandes d'accès à l'information.**

# CADRE DE SÉCURITÉ

Un système de transport maritime efficace et concurrentiel permet au Canada d'atteindre ses objectifs économiques et de fournir des services essentiels dans les communautés éloignées et du Nord. L'intérêt du public à l'égard de la sécurité maritime a grandement augmenté au cours des dernières années suite à la présentation de propositions demandant le transport maritime de volumes accrus de pétrole et d'autres produits. Les pilotes jouent un rôle clé dans le cadre de ces mouvements maritimes et le pilotage maritime est un élément important de tout régime de sécurité.

Les pilotes montent à bord d'un navire et pilotent ce dernier dans les ports et les voies navigables côtières et intérieures grâce à leur expérience et à leurs connaissances locales supérieures. Les pilotes canadiens accomplissent plus de 50 000 missions par année, guidant souvent des navires qui contiennent des marchandises précieuses ou potentiellement dangereuses. Ils offrent un service 24 heures par jour, 7 jours par semaine, à longueur d'année dans toutes sortes de conditions météorologiques et sont continuellement aux prises avec des défis liés à l'environnement de travail qui sont uniques à la profession du transport maritime. Les administrations de pilotage et les pilotes canadiens sont respectés sur la scène internationale pour l'opération, le maintien et l'administration d'un service de pilotage sécuritaire, comme le démontre un bilan de sécurité exemplaire avec un taux de missions sans incident s'élevant à 99,9 %.

Une navigation sécuritaire dans les eaux canadiennes est le principal objectif du système de pilotage canadien et bien que la sécurité demeure une priorité évidente, il faut moderniser le système de pilotage tout en favorisant une amélioration continue de la sécurité.

Le présent chapitre se penche sur le système de sécurité du réseau de pilotage, ce qui comprend le cadre et les pratiques réglementaires, le régime d'application, l'approche de gestion des risques, l'utilisation de nouvelles technologies, les exemptions aux exigences relatives au pilotage obligatoire, les exigences médicales et le pilotage dans l'Arctique.

## 6.1 Cadre réglementaire

Comme il a été mentionné plus haut, la *Loi sur le pilotage* fournit le cadre législatif pour la prestation de services de pilotage au Canada. Les quatre administrations de pilotage ont été créées aux termes de la *Loi* afin de fournir et de maintenir des services de pilotage sécuritaires et efficaces. La *Loi sur le pilotage* établit les paramètres du cadre réglementaire en ce qui a trait à la sécurité et comprend le *Règlement général sur le pilotage*, qui est géré par le gouvernement fédéral, et d'autres règlements gérés par les quatre administrations de pilotage.

Le *Règlement général sur le pilotage* s'applique à l'ensemble du système de pilotage. Il régit principalement les exigences relatives aux aptitudes physiques et les qualifications de navigation des candidats, des pilotes et de la certification des pilotes ainsi que les types de brevets et les procédures d'audience.

Chaque administration de pilotage exerce sa juridiction dans les eaux délimitées dans la *Loi sur le pilotage* pour chaque zone de pilotage et a le pouvoir de prendre des règlements en ce qui a trait à ce qui suit :

- établissement de zones de pilotage obligatoire;
- détermination des navires visés par les zones de pilotage obligatoire;
- conditions dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire;
- avis devant être communiqué par un navire demandant des services de pilotage;
- qualifications requises et délivrance d'une licence de pilote et de certificats de pilotage et de dispenses.

Chaque règlement des administrations de pilotage comporte du contenu similaire et des définitions uniformes, mais certaines différences et incohérences peuvent être observées en ce qui a trait à leur application et exigences. Les plus grandes différences entre le cadre et les pratiques réglementaires des administrations de pilotage comprennent :

**Pilotage obligatoire** – Bien que toutes les administrations de pilotage utilisent une méthode similaire pour décrire les limites d'une zone de pilotage obligatoire, chaque administration de pilotage a établi des règlements précisant la taille et le type de navires visés par ces zones de pilotage obligatoire. Ces exigences diffèrent d'une administration à l'autre et même d'un district à l'autre au sein de l'Administration de pilotage des Laurentides. L'un des écarts les plus importants sont les critères relatifs à la taille (tonnage ou longueur) pour les navires immatriculés au Canada.

TABLEAU 13: **NAVIRES IMMATRICULÉS AU CANADA ASSUJETTIS AUX EXIGENCES DE PILOTAGE OBLIGATOIRE**

| Administration de pilotage de l'Atlantique | Administration de pilotage des Laurentides | Administration de pilotage des Grands Lacs | Administration de pilotage du Pacifique |
|---|---|---|---|
| Navires pesant plus de 1 500 tonnes | District 1 et 1.1 – navires mesurant plus de 70 mètres et pesant plus de 2 400 tonnes<br>District 2 – navires mesurant plus de 80 mètres et pesant plus de 3 300 tonnes | Navires pesant plus de 1 500 tonnes | Navires pesant plus de 350 tonnes |

Les différents critères utilisés pour déterminer si un navire n'est pas assujetti aux exigences de pilotage obligatoire sont un autre exemple. Bien que toutes les administrations de pilotage exemptent les navires du gouvernement du Canada, les navires de pêches, les traversiers ayant un horaire régulier et les petits remorqueurs, des différences peuvent être observées en ce qui a trait à l'exclusion des navires de guerre, des navires canadiens bénéficiant de droits acquis et des navires du gouvernement américain pesant moins de 10 000 tonnes.

Toutes les administrations de pilotage fournissent toutefois des exonérations des exigences de pilotage obligatoire dans des conditions similaires, notamment lorsqu'un navire participe à un sauvetage, est en détresse ou cherche à se mettre à l'abri. Par contre, certaines administrations de pilotage appliquent d'autres exemptions qui leur sont propres. Notons par exemple les exemptions pour une personne à bord devant être évacuée pour des raisons médicales et dans les cas où un pilote n'est pas en mesure de monter à bord en raison des conditions météorologiques ou de la glace sans causer un retard injustifié au passage normal.

**Préavis aux pilotes** – Les exigences relatives à la communication de préavis aux pilotes au sujet des départs et des déplacements varient selon l'administration de pilotage et le lieu.

**Certificats de pilotage** – Toutes les administrations de pilotage ont le pouvoir de délivrer des certificats et appliquent des critères semblables, mais certaines administrations ont établi des conditions ou des approbations spécifiques selon la taille du navire et les zones approuvées.

**Licences de pilote** – Toutes les administrations de pilotage délivrent des licences, mais les critères des catégories de licence peuvent différer selon la zone de pilotage ou la taille du navire. Seule l'Administration de pilotage des Laurentides établit une limite maximale quant au nombre de licences par district.

**Expérience** – Toutes les administrations de pilotage demandent à un pilote présentant sa candidature de posséder l'expérience indiquée dans le *Règlement général sur le pilotage* et chaque administration établit d'autres critères relatifs à l'expérience selon les connaissances locales, le nombre de déplacements ou les cours de formation. Toutes les administrations, à l'exception de l'Administration de pilotage du Pacifique, exigent que le titulaire de la licence ait effectué un nombre minimal de déplacements ou d'entrées pour conserver ses qualifications, mais ces exigences diffèrent entre les trois autres administrations de pilotage.

**Aptitude physique et mentale** – La norme relative à l'aptitude physique et mentale des pilotes canadiens est précisée dans le *Règlement général sur le pilotage* alors que le processus d'évaluation de l'aptitude physique et mentale relève de chaque administration de pilotage. Dans toutes les administrations de pilotage, les pilotes doivent posséder un certificat médical maritime valide délivré par Transports Canada, tel qu'il est exigé dans le *Règlement sur le personnel maritime*. Toutefois, puisque le système actuel d'évaluation de l'aptitude physique et mentale ne vise pas spécifiquement les pilotes maritimes, le processus d'évaluation de l'aptitude physique et mentale des pilotes varie grandement d'une administration de pilotage à une autre.

**Contrats de service** – Les pilotes contractuels, organisés en corporations de pilotes commerciales, concluent des contrats avec certaines administrations de pilotage pour la prestation de services de pilotage. Ces contrats comprennent des exigences relatives à la navigation et à la sécurité qui chevauchent parfois les dispositions réglementaires de l'Administration de pilotage. De plus, le processus de négociation du contrat ne prévoit pas la participation des utilisateurs, contrairement au processus réglementaire fédéral.

Pendant les tables rondes sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*, et dans leurs soumissions, plusieurs intervenants ont souligné les différences et les incohérences ci-dessus dans le cadre réglementaire et les pratiques opérationnelles. Certains intervenants avaient l'impression que ces différences et incohérences reflétaient un système de réglementation manquant d'objectivité, d'équité et d'impartialité. Il est important pour les utilisateurs que l'ensemble du système de pilotage canadien soit uniforme et prévisible, ce qui est impossible tant que des différences existeront entre les administrations de pilotage et que les contrats négociés et les règlements différeront.

Les intervenants appuient fortement un système de pilotage qui serait réglementé à l'échelle nationale, mais qui continuerait de tenir compte des intérêts régionaux. Toutefois, aucun consensus quant à la façon de parvenir à ce résultat n'a été atteint. Certains intervenants préféraient que les administrations de pilotage se chargent de réglementer tous les aspects relatifs à la sécurité du pilotage, mais que celles-ci soient assujetties à des normes nationales élaborées par un organisme indépendant.

> *« Dans ce contexte, nous recommandons que des mesures soient prises pour corriger les lacunes perçues ou existantes de la Loi afin que les administrations de pilotage puissent réellement réglementer tous les aspects relatifs à la sécurité. La Loi sur le pilotage doit également être modifiée pour assurer sa préséance et celle de ses règlements sur les contrats de service de pilotage, dans tous les cas. »*
>
> ***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p. 14 [Traduction libre]***

Plusieurs autres intervenants préféraient que Transports Canada assument l'autorité réglementaire relative à la sécurité du pilotage.

> *« Créer une autorité réglementaire indépendante pour assurer une plus grande objectivité, surveillance et application des services de pilotage, c'est-à-dire TC [Transports Canada]. À l'heure actuelle, ces fonctions relèvent des administrations de pilotage, ce qui nuit à l'objectivité. »*
>
> ***Mémoire de l'Association canadienne des producteurs d'acier, p. 2 [Traduction libre]***

Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2016 a recommandé que les quatre administrations de pilotage soient regroupées en une administration de pilotage nationale, notamment pour l'application d'une approche harmonisée. Même si cette recommandation avait pu entraîner l'établissement d'un ensemble commun de règlements et corriger plusieurs des incohérences, l'évaluation des options de gouvernance présentée au chapitre 4 du présent rapport conclut que le meilleur modèle de gouvernance pour le moment consiste à fusionner l'Administration de pilotage des Grands Lacs avec l'Administration de pilotage des Laurentides, pour porter le total à trois administrations de pilotage. Un cadre réglementaire national qui tient compte des intérêts locaux, régionaux et nationaux demeure un objectif important. Par conséquent, une autre approche doit être adoptée pour parvenir à l'uniformité de la réglementation à l'échelle du pays.

Plusieurs administrations internationales ont choisi de séparer l'élaboration de règlements de sécurité des fonctions de prestation de services de l'industrie du pilotage. L'élaboration et souvent l'application des règlements de sécurité liés au pilotage relèvent généralement de l'organisme gouvernemental, soit, pour le Canada, Transports Canada.

Transports Canada élabore actuellement plusieurs règlements et possède donc déjà l'expertise interne nécessaire. Le Ministère est un membre actif de la communauté de réglementation du gouvernement du Canada et serait en bonne position pour élaborer des règlements opportuns, efficaces et adaptables et pour surveiller tous les aspects de l'industrie de pilotage. Les administrations de pilotage seraient en mesure de concentrer leur expertise et leurs ressources sur la gestion et la prestation sécuritaires et efficaces de services de pilotage.

La séparation des fonctions de réglementation et de prestation de services peut également être importante pour prévenir les abus de pouvoir. Par exemple, lorsque le même organisme réglemente et fournit des services, ce dernier peut être porté à élargir la portée des exigences de pilotage obligatoire afin d'augmenter ses recettes, indépendamment de toute autre exigence de sécurité.

**Recommandation 12**

**Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que le ministre des Transports puisse, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prendre tous les règlements relatifs à la sécurité du pilotage. De plus, la Loi doit clairement indiquer que ses règlements et elle-même ont préséance sur les contrats de service de pilotage.**

Bien qu'un ensemble national et commun de règlements soit l'approche préférée pour assurer l'harmonisation, des situations imprévues où une particularité régionale doit être prise en compte peuvent survenir. Afin de répondre aux besoins des régions, les administrations de pilotage pourraient conserver une autorité réglementaire limitée ou les enjeux régionaux pourraient être examinés au cas par cas en fonction de la réglementation nationale, adaptée en conséquence. Pour assurer l'uniformité et l'efficacité, il serait préférable d'inclure une disposition propre aux régions dans la réglementation nationale.

En plus de la modification de la *Loi sur le pilotage* donnant au ministre des Transports le pouvoir de prendre des règlements relatifs à la sécurité du pilotage, l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux règlements nationaux prendront plusieurs années. D'ici là, les administrations de pilotage devront conserver le pouvoir de prendre des règlements. Il existe deux approches générales pour mettre en œuvre ce transfert. Premièrement, on pourrait accorder au ministre des Transports l'autorisation de déléguer aux administrations de pilotage le pouvoir d'adopter des réglements. Cette délégation pourrait être abrogée après que Transports Canada ait mis en œuvre la réglementation nationale. Deuxièmement, l'entrée en vigueur des dispositions modifiées de la *Loi sur le pilotage* pourrait être reportée jusqu'à la mise au point de la réglementation nationale.

Grâce à ces modifications, les administrations de pilotage seraient en mesure de mettre l'accent sur les éléments de leur mandat se rapportant à une prestation de services sécuritaires et efficaces. Dans le cadre de ce rôle, elles devront être renforcées et avoir le pouvoir d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre des pratiques et des procédures obligatoires en ce qui a trait à la prestation de services sécuritaires et efficaces. Ces pouvoirs pourraient s'inspirer de ceux accordés aux administrations portuaires canadiennes aux termes de l'article 56 de la *Loi maritime du Canada*.

**Recommandation 13**

**Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin d'accorder aux administrations de pilotage les pouvoirs d'adopter et d'appliquer des pratiques et des procédures obligatoires en ce qui a trait à la prestation de services de pilotage sécuritaires et efficaces.**

La clé de tout processus réglementaire fructueux est la relation de travail entre les partenaires. Il est essentiel que l'industrie collabore avec Transports Canada pendant tout le processus réglementaire. En plus des discussions avec les administrations de pilotage, une première étape importante consiste à discuter avec le Comité consultatif, tel qu'il est indiqué au chapitre 4. Le Comité consultatif discutera de la question à aborder, des autres outils disponibles, des façons de régler cette question ainsi que des paramètres à inclure dans la réglementation, si celle-ci est jugée comme étant la meilleure approche. Finalement, un groupe de travail distinct devrait être mis sur pied par Transports Canada dans le cadre du Conseil consultatif maritime canadien afin de participer à l'élaboration de la réglementation.

L'efficacité d'un programme de réglementation peut uniquement être déterminée en évaluant les résultats au moyen d'indicateurs de rendement clés. Tel qu'il a été mentionné plus haut, le bilan de sécurité des administrations de pilotage est exemplaire, avec un taux sans incident de 99,9 % pour les navires pilotés, taux qui a été maintenu pendant plusieurs années malgré un nombre croissant de navires utilisant les eaux navigables et l'augmentation de la taille de ceux-ci. Toutefois, il est difficile de se fier exclusivement à une seule statistique pour tirer des conclusions sur l'état général de la sécurité du pilotage. Certaines des plus importantes lacunes en matière de mesure comprennent :

- le manque d'uniformité de la mesure et de la déclaration;
- une granularité insuffisante (p. ex. la mesure de la différence du rendement en matière de sécurité entre les navires avec pilotes et les navires avec titulaires de certificats);
- l'absence de capacité à mesurer la contribution du pilotage à l'ensemble du système de sécurité maritime (l'Association des pilotes maritimes du Canada a financé une analyse coûts-avantages en 2017 qui accorde une valeur quantitative aux avantages des dépenses ayant trait au pilotage comparativement à ses coûts);
- définition plus large d'un incident de pilotage que la plupart des administrations, ce qui empêche la comparaison du rendement ayant trait à la sécurité;
- résultats non disponibles pour les exigences réglementaires et leurs contributions au rendement général en matière de sécurité.

Les éléments précédents sont de bons exemples des autres indicateurs de rendement clés qui permettraient d'évaluer le rendement ayant trait à la sécurité du système de pilotage et appuient l'amélioration continue. L'intérêt du public en ce qui a trait à la sécurité maritime et à la protection de l'environnement est élevé au Canada et la publication des indicateurs du rendement clés permettrait de souligner le rendement en matière de sécurité du système de transport maritime.

**Recommandation 14**

**Je recommande que Transports Canada, en tant qu'organisme de réglementation indépendant, établisse un ensemble exhaustif d'indicateurs de rendement clés.**

Le transfert des responsabilités liées à l'élaboration et à la surveillance des règlements relatifs à la sécurité des administrations de pilotage à Transports Canada demandera à ce dernier de renforcer sa capacité ministérielle. Les responsabilités supplémentaires associées à l'élaboration de règlements, à la surveillance et à la conformité et à l'application seront probablement déléguées à Sécurité et sûreté maritimes et à son inspectorat. Des ressources et des compétences seront nécessaires pour mobiliser efficacement les intervenants, améliorer la collecte et l'analyse des données et mener une surveillance appropriée.

**Recommandation 15**

**Je recommande que le gouvernement fournisse les ressources nécessaires pour renforcer la capacité de Transports Canada en matière de réglementation et de surveillance de la sécurité du pilotage.**

## 6.2 Application de la loi

Il existe deux types de processus d'application de la loi aux termes de la *Loi sur le pilotage*. Le premier prend la forme de mesures d'application liées à la gestion de la *Loi sur le pilotage* et comprend des dispositions relatives à la suspension et à la révocation de licences ainsi qu'à la tenue d'audiences. Ces mesures d'application administratives continueraient de relever des administrations de pilotage, qui délivrent les licences dans le cadre de ces services. Tel qu'il est indiqué à la section précédente, les administrations de pilotage devraient avoir le pouvoir d'adopter et de mettre en œuvre des pratiques et des procédures obligatoires pour ces activités. Le deuxième consiste en la capacité à prendre des mesures en cas d'infractions à la *Loi sur le pilotage*. Comme il est recommandé à la section 6.1 du présent rapport, Transports Canada se chargerait d'élaborer et de surveiller les règlements relatifs à la sécurité visant le secteur du pilotage. Puisque ces règlements imposeraient des conditions aux navires, aux pilotes et aux administrations de pilotage, un pouvoir d'application bien défini pour le ministre des Transports doit être établi aux termes de la *Loi sur le pilotage* afin d'adresser ces questions.

La *Loi sur le pilotage* comprendrait également une disposition permettant la délégation des pouvoirs d'application de la loi. L'approche actuellement utilisée dans les lois qu'applique Transports Canada varie.

TABLEAU 14: **POUVOIRS MINISTÉRIELS EN MATIÈRE D'APPLICATION DANS D'AUTRES LOIS SUR LE TRANSPORT**

| | |
|---|---|
| ***Loi sur la marine marchande du Canada, 2001*** | Les inspecteurs de la sécurité marine sont autorisés à exécuter des fonctions au nom du ministre des Transports. Ils sont autorisés à réaliser des inspections pour assurer la conformité et à prendre les mesures nécessaires pour déterminer tout cas de non-conformité. |
| ***Loi sur la protection de la navigation*** | Le ministre peut désigner des personnes ou des catégories de personnes qui assumeront des fonctions d'administration et d'application de la loi. |
| ***Loi sur la sécurité ferroviaire*** | Le ministre peut désigner un inspecteur de la sécurité ferroviaire et déterminer les limites et les conditions aux termes desquelles l'inspecteur peut exercer ce pouvoir. |
| ***Loi sur la sûreté du transport maritime*** | Le ministre peut désigner des personnes ou des catégories de personnes aptes à agir en tant qu'inspecteur de la sécurité aux fins de la Loi. |
| **Projet de loi C 64 *(Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux)*** | Le ministre peut désigner des personnes ou des catégories de personnes qui agiront à titre d'agents d'application de la loi aux fins d'administration et d'application de la Loi. |

La surveillance efficace des entités réglementées est un volet clé du mandat et de la mission de Transports Canada. L'objectif visant à réduire le risque pour la vie, les biens et l'environnement associé au transport maritime demande l'application d'un programme d'application de la loi solide, efficace et uniforme dans l'ensemble du pays. L'établissement de la réglementation n'est que la première étape. La prise de mesures pour encourager, appuyer et favoriser la conformité à la réglementation est tout aussi importante.

Les inspecteurs de la sécurité marine de Transports Canada seraient l'option logique pour faire appliquer les dispositions de la *Loi sur le pilotage*. Ceux-ci sont les mieux placés pour réaliser des activités de surveillance de la conformité et d'application de la loi puisqu'ils possèdent la formation nécessaire. La *Loi sur le pilotage* devrait permettre au ministre de désigner des personnes ou des catégories de personnes en tant qu'agents d'application de la loi et de désigner en tant que catégorie tous les inspecteurs de sécurité maritime.

**Recommandation 16**

Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de la façon suivante :

a) inclure un cadre de conformité qui décrit les autorités requises pour vérifier la conformité;

b) donner au ministre des Transports les pouvoirs appropriés pour faire appliquer les dispositions de la *Loi* et l'autorité de déléguer l'application de ces dispositions, en tout ou en partie, à des personnes ou à des catégories de personnes désignées. Le ministre des Transports devrait désigner les inspecteurs de la sécurité maritime comme une catégorie de personnes, et déléguer les pouvoirs d'application à cette catégorie de personnes une fois qu'elles auront eu la formation requise.

La *Loi sur le pilotage* et ses règlements en vigueur contiennent peu d'interdictions. Les plus importantes sont celles de l'article 25 et de l'article 47 :

> Article 25 : « Sauf dispositions contraires des règlements généraux, il est interdit à quiconque d'assurer la conduite d'un navire à l'intérieur d'une zone de pilotage obligatoire à moins d'être un pilote breveté ou un membre régulier de l'effectif du navire et titulaire d'un certificat de pilotage pour cette zone. »
>
> Article 47 : « Sauf si une Administration le dispense du pilotage obligatoire, lorsqu'un navire assujetti au pilotage obligatoire poursuit sa route dans une zone de pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage, le propriétaire du navire, son capitaine ou la personne qui en est responsable commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de cinq mille dollars ».

Les infractions et les peines prévues pour les violations de la *Loi sur le pilotage* et de ses règlements sont détaillées dans les articles 47 à 51 de la *Loi sur le pilotage*. Les violations peuvent mener à des amendes allant jusqu'à 5 000 $ pour avoir poursuivi sa route sans pilote dans une zone de pilotage obligatoire et jusqu'à 10 000 $ par jour pour refuser de fournir des services de pilotage pendant la durée de validité d'un contrat ou au cours des négociations en vue du renouvellement d'un contrat. La *Loi sur le pilotage* prévoit également des sanctions administratives au titre des brevets de pilote et des certificats de pilotage par une Administration de pilotage pour un ensemble de causes prescrites. Un recours auprès du ministre du Transports est prévu lorsqu'un brevet ou un certificat a fait l'objet d'un refus ou d'une sanction.

La question est de savoir s'il faut mettre à jour ou non les dispositions d'application en vigueur de la *Loi sur le pilotage*.

Les amendes prévues aux articles 25 et 47 ne sont imposées que sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Puisque le coût pour intenter des poursuites dans le cas d'une infraction punissable par déclaration sommaire dépasse souvent le montant de l'amende, les Administrations de pilotage ne sont pas tentées de poursuivre, sauf dans les cas les plus graves. Il faut aussi se pencher sur le montant de l'amende, pour savoir s'il est suffisant pour contrer la non-conformité.

> *« Le plus important d'entre eux est l'article 47, qui porte sur un navire qui traverse une zone de pilotage sans pilote. Le problème avec cet article est le niveau de l'amende imposée et le fait qu'elle ne s'applique que sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Cela signifie que vous devez intenter une poursuite contre le navire qui a enfreint la Loi. Cette entreprise est coûteuse en soi, surtout lorsque la sanction maximale est de seulement 5 000 $. Lorsque vous considérez qu'un navire nécessitant deux pilotes pour traverser le passage intérieur générera probablement une facture de 10 000 $, le coût de l'amende pour contravention est en réalité inférieur au coût d'embauche des pilotes. L'amende n'est pas dissuasive pour la non-conformité. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage du Pacifique, p. 11***

Souvent, la législation permet aux tribunaux de suspendre ou de révoquer un brevet, en plus des amendes ou de l'emprisonnement, lorsqu'un titulaire est reconnu coupable d'une infraction en lien avec le brevet. Aux termes de la *Loi sur le pilotage*, les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'imposer une suspension ou une révocation de brevet ou de certificat, ou d'imposer une peine pour une infraction à l'article 25.

Une solution de rechange aux déclarations sommaires de culpabilité est un système de contraventions. Il y a deux types distincts de régimes fondés sur les contraventions pour les infractions mineures à des exigences réglementaires : le système de contraventions de la *Loi sur les contraventions* et un régime de sanctions administratives pécuniaires en vertu de lois individuelles. Les deux systèmes font la distinction entre les infractions criminelles et les infractions aux règlements, réduisent le fardeau de l'appareil judiciaire et éliminent les procès entre parties. Les deux systèmes conservent aussi la procédure sommaire comme option pour les infractions plus graves.

Les deux systèmes ont leurs avantages et leurs limites. Toutefois, étant donné que certaines provinces n'ont pas d'entente en place pour appliquer la *Loi sur les contraventions*, le plafond des pénalités est de 1 000 $. De plus, comme ce système est moins complet que le régime de sanctions administratives pécuniaires, Transports Canada a inclus dans la plupart de ses lois un régime de sanctions administratives pécuniaires. Les infractions à la *Loi sur le pilotage* ne sont pas fréquentes, mais elles sont souvent graves et le modèle de sanctions administratives pécuniaires est plus approprié; il devrait être adopté pour avoir une *Loi sur le pilotage* modernisée.

Les amendes actuellement imposées aux termes de la *Loi sur le pilotage* sont beaucoup moins élevées que celles prévues dans les régimes de sanctions administratives pécuniaires d'autres lois ministérielles de réglementation qui traitent de transport maritime :

TABLEAU 15: **AMENDES MAXIMALES PRÉVUES DANS LES LOIS DE TRANSPORTS CANADA**

| | |
|---|---|
| ***Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*** | Jusqu'à 25 000 $ |
| ***Loi sur les transports au Canada*** | Jusqu'à 5 000 $ pour les personnes physiques et jusqu'à 25 000 $ pour les personnes morales |
| ***Loi sur la protection de la navigation*** | Jusqu'à 5 000 $ pour les personnes physiques et jusqu'à 40 000 $ pour les personnes morales |
| ***Loi sur la sûreté du transport maritime*** | Jusqu'à 25 000 $ |
| ***Loi maritime du Canada*** | Jusqu'à 5 000 $ pour les personnes physiques et jusqu'à 25 000 $ pour les personnes morales |
| **Projet de loi C 64 *(Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux)*** | Jusqu'à 5 000 $ pour les personnes physiques et jusqu'à 250 000 $ pour les personnes morales/bâtiments pour les infractions jugées graves<br>Jusqu'à 5 000 $ pour les personnes physiques et jusqu'à 25 000 $ pour les personnes morales/bâtiments dans le cas de toutes les autres infractions |

Tout en maintenant le pouvoir discrétionnaire de poursuivre, la plupart des lois de Transports Canada prévoient une sanction administrative d'au moins 5 000 $ pour une personne physique et de 25 000 $ pour une personne morale. Le projet de loi C-64 (*Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux*) prévoit des montants plus élevés pour les infractions qui sont jugées plus graves.

Pour la *Loi sur le pilotage*, un régime de sanctions administratives pécuniaires devrait être élaboré au complet, et comprendre les éléments suivants :

- un pouvoir réglementaire de prononcer des infractions et des amendes maximales (ou fourchettes) par infraction;
- des amendes plus élevées pour toute infraction jugée grave, basées sur la gravité de l'infraction;
- des amendes moins élevées que 5 000 $ pour une personne physique et que 25 000 $ pour toutes les autres infractions, conformément aux lois maritimes les plus récentes de Transports Canada;
- l'option de conclure une transaction en vue de l'observation avec la Couronne lorsque les faits de l'infraction ne sont pas contestés. Sous réserve de modalités jugées appropriées, de telles ententes visent à donner à la personne concernée l'occasion de corriger sa non-conformité sans être assujettie à une sanction administrative pécuniaire. Le non-respect des modalités peut entraîner une amende plus élevée que la sanction administrative pécuniaire qui aurait été imposée;

- la discrétion de procéder par procédure sommaire ou par sanction administrative pécuniaire;
- un mécanisme de révision et d'appel qui pourrait inclure un examen interne sous l'autorité du ministre des Transports ou faire appel au Tribunal d'appel des transports du Canada.

**Recommandation 17**

**Je recommande que les dispositions d'application de la *Loi sur le pilotage* soient modifiées pour inclure un régime de sanctions administratives pécuniaires qui impose des amendes plus élevées pour les infractions graves, et qui établit une distinction entre les amendes applicables aux personnes physiques et les amendes applicables aux personnes morales et aux navires.**

## 6.3 Gestion des risques

La gestion du risque consiste, en bref, à cerner, à évaluer et à prioriser les dangers et les risques, puis à élaborer un plan de mesures d'atténuation applicables à ces dangers et à ces risques. Les ressources ne sont pas illimitées et doivent être affectées en fonction du niveau de risque. Pour être efficace, un processus de gestion des risques doit être objectif, transparent, proactif, adaptable et utilisé de façon uniforme.

La gestion des risques est relativement nouvelle dans le secteur du pilotage du Canada et elle est en évolution. En 1999, l'Office des transports du Canada a réalisé un examen du pilotage et présenté un rapport au ministre des Transports intitulé « Examen du système de pilotage ». Le rapport indiquait que les Administrations de pilotage tenaient compte d'une série de facteurs pour établir les zones de pilotage obligatoire, la taille, la jauge et le type de navires assujettis au pilotage obligatoire, la nécessité du double pilotage et l'utilisation de dispenses. Toutefois, les Administrations de pilotage n'utilisaient pas un processus délibéré et le rapport recommandait que chaque Administration de pilotage mène des évaluations des risques.

En réponse à ce rapport, Transports Canada et les quatre Administrations de pilotage ont élaboré, en 2001, une méthode exhaustive fondée sur les risques. Cette Méthode de gestion des risques de pilotage a été utilisée par les Administrations de pilotage à diverses fins, mais elle s'est avérée très coûteuse et complexe. Par conséquent, la Méthode de gestion des risques de pilotage a été mise à jour et simplifiée en 2008.

Les évaluations de risques effectuées sous la gouverne de la Méthode de gestion des risques de pilotage incombent à chaque Administration de pilotage, mais le responsable du projet est en général un consultant externe, en raison de la capacité limitée des Administrations de pilotage. Toutefois, les cadres des Administrations de pilotage participent généralement en tant que membre à l'équipe d'évaluation des risques pour donner des conseils spécialisés au responsable de projet. Les autres membres de l'équipe d'évaluation des risques comprennent des intervenants primaires, aidés d'experts au besoin. Le premier dirigeant est responsable de s'assurer que la Méthode de gestion des risques de pilotage a été suivie et que l'analyse, le rapport et la documentation sont correctement réalisés. Le conseil d'administration de l'Administration de pilotage approuve les projets importants, reçoit le rapport final et prend les décisions finales.

Les intervenants ont exprimé de nombreuses préoccupations quant aux méthodes actuellement utilisées dans la Méthode de gestion des risques de pilotage :

- le processus est long, très complexe et très coûteux;
- souvent, l'information est insuffisante pour prendre des décisions éclairées;
- il y a un risque de conflit d'intérêts, puisque les résultats de l'exercice pourraient avoir une incidence sur les revenus des pilotes ou sur les coûts d'exploitation des propriétaires de navires, et que ces personnes sont des participants clés de l'exercice;
- le processus ne tient pas suffisamment compte des nouvelles technologies et des innovations dans le domaine de la navigation;
- toute mesure d'atténuation doit faire partie de la portée du mandat de l'Administration de pilotage, ce qui signifie normalement la présence d'un pilote à bord au lieu d'un ensemble plus large de mesures d'atténuation qui amélioreraient la sécurité de la navigation;
- l'accent est seulement mis sur la sécurité et ne permet pas d'assurer un équilibre entre la fluidité du trafic et l'efficacité de la navigation;
- il n'y a aucun processus indépendant permettant de régler une impasse dans les résultats d'une évaluation des risques.

Par Exemple :

> *« Il y a une divergence d'opinion et un manque de consensus à l'égard de la méthodologie utilisée par les Administrations de pilotage. En partant, il y a déjà apparence de conflit d'intérêt. En considérant que les résultats de l'exercice pourraient avoir des impacts pécuniaires sur le revenu des pilotes. La MGRP est implicite à la présence d'un pilote à bord, alors que les armateurs parlent d'une analyse de risque liée à la navigation. »*
>
> ***Mémoire du Groupe Desgagnés Inc. et Fednav limitée, p. 49-50***

Un des aspects les plus positifs du processus est qu'il est généralement reconnu comme étant inclusif et transparent puisque tous les intervenants, y compris les collectivités autochtones, y sont inclus.

> *« La Méthode de gestion des risques de pilotage est conçue pour recueillir les commentaires de tous les intervenants, puis d'évaluer de façon experte les risques et les avantages. Elle est transparente et indépendante et, à ce titre, elle favorise la prise de décisions éclairées dans lesquelles la population peut avoir confiance. »*
>
> ***Mémoire de la Guilde de la marine marchande du Canada, p. 2 (Traduction libre)***

La Méthode de gestion des risques de pilotage actuelle n'est pas objective en soi. Il n'y a pas de processus en place qui priorise la réalisation d'évaluations de risques pour les zones de pilotage obligatoire, ce qui laisse aux Administrations de pilotage la latitude de décider des priorités sur la base d'autres critères que le risque. Le rôle des pilotes dans le processus leur permet d'exercer une pression injustifiée sur le processus de prise de décisions. Le programme d'évaluation des risques devrait être dirigé par un organisme indépendant. Il est impératif que les processus individuels soient dirigés par un marin averti pour en assurer l'acceptation par tous les intervenants.

Dans le secteur des transports, les évaluations des risques ont tendance à être basées sur des événements, comme dans le cas d'un changement d'opérations ou d'un incident, plutôt que d'être réalisées sur une base régulière et continue. La pratique qui consiste à réaliser une évaluation des risques chaque fois qu'un changement important survient est une saine politique publique. Toutefois, les changements dans le trafic et les technologies peuvent survenir rapidement, et les évaluations de risques devraient être réalisées sur une base régulière plutôt que seulement lors d'un événement ou lorsque des changements importants sont introduits.

Un nombre important de zones de pilotage obligatoire n'a jamais été soumis à une évaluation des risques; elles pourraient donc être désuètes. L'examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2016 recommandait que les zones de pilotage obligatoire, ainsi que les circonstances et les processus les entourant, fassent l'objet d'un examen tous les trois à cinq ans au minimum, en consultation avec les utilisateurs et le milieu du pilotage international, en tenant compte des nouvelles technologies et des pratiques exemplaires, y compris une réévaluation des risques en matière de sécurité de la navigation. Bien que cette recommandation soit solide, un processus plus efficace serait un système à deux paliers comprenant une analyse de haut niveau et une évaluation détaillée des risques. L'analyse des risques servirait à évaluer si une zone de pilotage obligatoire a subi des développements ou des changements importants qui justifieraient la réalisation d'une évaluation exhaustive des risques.

En plus d'un processus qui s'adapte aux changements dans le trafic maritime et aux nouvelles technologies, le Canada doit aussi se doter d'un processus qui peut apporter une uniformité à l'échelle nationale tout en tenant compte des différences qui existent entre les régions quant au trafic maritime, au trafic de marchandises et aux vulnérabilités environnementales et socioéconomiques. La *Loi sur le pilotage* devrait donner au ministre des Transports l'autorité de réglementer la réalisation des évaluations de risque, ce qui aurait pour effet d'assurer l'uniformité à l'échelle nationale et de reconnaître les particularités de chaque région. Cela permettrait aux Administrations de pilotage et aux pilotes d'éviter toute situation de conflit d'intérêts potentiel pour l'évaluation et l'atténuation des risques. De plus, cela permettrait à Transports Canada de résoudre toute impasse quant aux résultats de l'évaluation des risques dans l'attente de l'élaboration ou de la modification d'un règlement.

**Recommandation 18**

Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que le ministre des Transports ait le pouvoir de réglementer la réalisation des évaluations des risques de pilotage.

En tant qu'organisme de réglementation, Transports Canada devrait établir les normes, les lignes directrices et les règlements qui régissent la réalisation des analyses et évaluations des risques en consultation avec l'industrie. Les évaluations des risques doivent s'appuyer sur une démarche scientifique et faire appel à des outils modernes, tels que la modélisation. Ces évaluations doivent en outre porter sur l'ensemble des aspects des risques (à savoir les risques liés à la navigation, et non seulement les risques de pilotage), et tenir compte des progrès technologiques, notamment la cartographie électronique, les systèmes de localisation GPS, les systèmes d'identification automatique et les autres innovations.

Il faudrait que les mesures d'atténuation des risques et des dangers aillent au-delà de la prestation de services de pilotage et proviennent d'une gamme élargie de solutions de navigation. Le simple fait de remplacer le nom par « méthode d'évaluation des risques liés à la navigation » donnerait le ton à ces changements. Parce que la prestation des services de pilotage doit être financièrement autonome et que la réalisation d'évaluations des risques fait partie des activités principales, les administrations de pilotage devraient continuer de diriger et de financer les analyses et évaluations.

Le Canada investit 1,5 milliard de dollars dans le Plan de protection des océans afin de protéger les côtes et les voies navigables du Canada et d'aider le Canada à mettre en place un système de sécurité maritime parmi les meilleurs au monde. Les analyses et les évaluations des risques relatifs au pilotage doivent être intégrées aux multiples initiatives qui relèvent du Plan de protection des océans. Tout d'abord, compte tenu des nombreux changements qui pourraient toucher le pilotage dans une zone donnée, il sera important de recourir à l'analyse pour évaluer toutes les zones obligatoires actuelles et s'assurer qu'elles demeurent valides. Ensuite, la réalisation d'évaluations des risques liés à la navigation dans les zones de pilotage obligatoire devrait être intégrée à celle des autres évaluations sur la navigation maritime qui sont prévues et effectuées en vertu du Plan de protection des océans, notamment l'élaboration de plans d'intervention régionaux et le Processus d'examen technique des terminaux maritimes et des sites de transbordement.

**Recommandation 19**

Je recommande que Transports Canada, en consultation avec l'industrie, établisse la méthode, les normes, les lignes directrices et les règlements nécessaires à la réalisation d'évaluations des risques de pilotage, y compris un mécanisme de résolution en cas d'impasse. Les évaluations des risques doivent englober tous les aspects du risque qui se rapportent à la navigation, ainsi que les progrès technologiques. Ces évaluations devraient porter le nom de « méthode d'évaluation des risques liés à la navigation ».

Comme Transports Canada jouerait un rôle accru dans l'élaboration des normes, des lignes directrices et des règlements qui régissent la réalisation d'évaluations des risques liés à la navigation, le Ministère aura besoin des ressources et des compétences voulues. Cette exigence devrait être évaluée à la lumière des capacités mises en place par le Plan de protection des océans et du rôle accru dans le renforcement de la capacité en matière de réglementation et de surveillance de la sécurité pour le pilotage.

## 6.4 Technologie

La technologie a été largement employée dans toute l'industrie maritime afin d'améliorer la navigation et d'accroître la sécurité. Il y a 40 ans à peine, l'équipement de navigation à bord d'un navire consistait principalement en un radar, un gyrocompas, un compas magnétique et une carte papier. L'équipement de navigation moderne que possèdent aujourd'hui la plupart des bâtiments est beaucoup plus sophistiqué et peut favoriser une exploitation plus sécuritaire, des gains d'efficacité et des diminutions de coûts :

**Systèmes mondiaux de navigation par satellite** – Les systèmes de localisation par satellite permettent aux navigateurs de savoir en tout temps où se trouve leur navire, partout sur la planète.

**Cartes de navigation électroniques** – Ces cartes ont fait leur apparition sur la passerelle des navires dans les années 1970. Le passage des cartes papier aux cartes électroniques a grandement augmenté l'efficacité, en éliminant le recours à de multiples cartes papier au cours d'un voyage.

**Systèmes d'identification automatique** – Ces systèmes fournissent automatiquement de l'information en temps réel sur un navire par rapport aux autres navires et à la côte. Le système affiche les navires présents à proximité ainsi que leur nom, leur route, leur vitesse et leur destination.

**Systèmes d'information sur le tirant d'eau** – Ces systèmes utilisent des cartes électroniques, l'information en temps réel sur le niveau d'eau et les calculs du navire pour déterminer la distance entre le fond du bâtiment et le fond du canal.

**Intégration de l'information et affichage** – L'intégration des systèmes de passerelle facilite la collecte, l'échange, la présentation et l'analyse de l'information maritime à bord et à terre, en vue de déterminer le routage sécuritaire et la vitesse acceptable.

Marc Grégoire et Bernard Cayer au Centre de simulation et d'expertise maritime

Ces progrès auraient dû avoir un impact profond sur les exigences relatives aux services de pilotage, mais il semble que peu de changements se soient produits depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage* en 1972. L'examen de la *Loi sur les transports au Canada* en 2016 a signalé le manque d'adaptation des nouvelles technologies dans le secteur du pilotage.

> *« Les pilotes sont essentiels à l'exploitation sécuritaire des bâtiments internationaux, ports et corridors maritimes, mais la gouvernance du pilotage est demeurée essentiellement inchangée depuis 1972, malgré les progrès technologiques. Le Canada n'a pas pleinement tiré avantage de ces progrès afin d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts d'ensemble, comme l'ont fait d'autres pays semblables (par exemple, la Norvège et le Danemark). Les administrations de pilotage reconnaissent que la technologie, y compris le pilotage à distance des bâtiments et les systèmes de navigation automatisée, réduit la nécessité d'avoir des pilotes à bord en tout temps et en toutes circonstances. »*
>
> ***Rapport de l'Examen de la Loi sur les transports au Canada, p. 223 (Traduction libre)***

Les technologies modernes offrent aux marins des outils et une formation améliorés, qui appuient la planification, l'exécution et la surveillance des voyages. Or, la prise en compte et l'adaptation de ces technologies dans la détermination des exigences de pilotage semblent avoir été particulièrement limitées.

À l'avenir, l'environnement opérationnel dépendra fortement des nombreuses innovations technologiques qui prennent actuellement forme. Le cadre de la sécurité du transport maritime, y compris le rôle du pilotage à l'intérieur de ce cadre, devra s'adapter à l'évolution rapide de cet environnement.

L'Organisation maritime internationale travaille actuellement à une stratégie concernant la navigation électronique. L'Organisation maritime internationale définit la navigation électronique comme « la collecte, l'intégration, la communication, la présentation et l'analyse harmonisées de renseignements maritimes à bord et à terre, par voie électronique, pour améliorer la navigation d'un poste d'amarrage à l'autre et les services connexes, aux fins de sûreté et de sécurité en mer et de protection de l'environnement marin ». Le plan de mise en œuvre devrait être terminé en 2021. Par la suite, les renseignements harmonisés permettront à l'industrie d'entreprendre la conception de produits et de solutions applicables. Selon l'évaluation officielle de la sécurité réalisée par l'Organisation maritime internationale, la navigation électronique pourrait réduire le risque d'accident.

Les technologies requises pour créer des navires sans équipage, autonomes et télécommandés existent déjà. La sécurité et les économies de coûts sont les principales motivations qui sous-tendent le développement de ces technologies. L'erreur humaine tient pour beaucoup dans la survenue d'accidents en mer, et le remplacement de la commande humaine par une technologie fiable pourrait accroître la sécurité. Les économies de coûts comprennent, outre les salaires, une réduction des coûts liés aux installations destinées à l'équipage et au soutien. Il subsiste, en revanche, des obstacles à surmonter pour mettre en place ces technologies, dont l'élaboration de cadres juridiques et réglementaires adéquats. On s'attend à ce que la mise en service de bâtiments entièrement autonomes se fera par étape, en commençant par de petits navires de charge spécialisés pour la circulation locale et côtière, et en passant graduellement à de plus grands secteurs d'opérations et à des navires de plus grande envergure.

Le pilotage à terre (à distance) désigne le pilotage d'un navire avec l'assistance d'un pilote breveté situé dans un centre de contrôle à terre plutôt qu'à la passerelle du navire. Ce type de pilotage a été envisagé ou mis à l'essai dans différents pays, tels que la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal dans une variété de scénarios allant d'une solution de rechange en cas de mauvais temps (lorsqu'il est impossible de faire monter un pilote à bord) jusqu'à une utilisation habituelle. Ce mode de prestation des services est étudié depuis environ six ou sept ans et, pour différentes raisons, son adoption ne semble pas progresser. Il est offert dans certains pays de l'Union européenne, notamment la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, de même qu'en Nouvelle-Zélande, mais dans les faits, son utilisation est limitée aux situations exceptionnelles, comme par mauvais temps ou pour des raisons de sécurité, quand le pilote ne peut monter à bord.

> *« La Loi sur le pilotage doit prendre en considération un système de pilotage qui comprend le pilotage à terre. L'arrivée de nouvelles technologies et les changements prévus dans le cadre du Plan de protection des océans offrent l'occasion de moderniser le pilotage, de réaliser des gains d'efficacité et d'établir des pratiques exemplaires pour le pilotage à l'échelle du Canada. Des aides à la navigation supplémentaires, l'amélioration des cartes et la surveillance côtière favoriseraient l'évolution des pilotes à terre, qui auront probablement besoin d'un ensemble de compétences distinct de celui des pilotes actuels. »*
>
> ***Mémoire de la Chamber of Shipping of British Columbia, p. 10 (Traduction libre)***

Des avancées importantes ont été réalisées avec l'introduction des unités de pilotage portables par les pilotes et les administrations de pilotage. L'unité de pilotage portable se compose d'un ordinateur portable ou d'une tablette que le pilote apporte à bord du navire pour l'assister à la navigation en eaux restreintes et lors des manœuvres d'accostage ou de départ. L'unité de pilotage portable est dotée d'un jeu de cartes électroniques et est reliée à un système de positionnement par satellites, tel le système de localisation GPS. Le pilote dispose ainsi de renseignements en temps réel.

Parce qu'il fait partie intégrante du régime de sécurité maritime, il est important que le régime de pilotage soit plus ouvert et plus souple en ce qui concerne l'adoption d'approches modernes de gestion du trafic maritime. Les intervenants cherchent à intensifier l'utilisation des technologies afin de réduire les coûts, et les technologies existantes et émergentes doivent être un facteur clé dans la détermination des exigences de pilotage.

> *« Faire un meilleur usage des technologies pour améliorer la sécurité, accroître l'efficacité et réduire les coûts des services de pilotage. Par exemple, si l'on dote tous les navires de la technologie d'aujourd'hui, y compris de récepteurs GPS doubles et de cartes électriques, en plus de systèmes d'information sur le tirant d'eau pour surveiller la profondeur d'eau sous quille, les pilotes ne sont plus requis pour l'ensemble des étapes d'un voyage sur le fleuve St-Laurent et les Grands Lacs. »*
>
> ***Mémoire de l'Association canadienne des producteurs d'acier, p. 2***

Une exigence de pilotage particulière qui devrait être évaluée à la lumière des nouvelles technologies est le recours à deux pilotes. Les progrès récents pourraient justifier une réduction de ces exigences et restrictions pendant la navigation de nuit et en hiver.

Une composante clé d'une gestion efficace des ressources à la passerelle au cours d'affectations de pilotage est l'échange d'information entre le pilote et l'équipe de gestion à la passerelle. Cet échange d'information doit permettre au capitaine du navire d'avoir accès aux plans de voyage de l'administration de pilotage. À l'heure actuelle, ce ne sont pas toutes les administrations de pilotage qui suivent cette pratique, grâce à laquelle le capitaine pourrait suivre la progression du bâtiment par rapport au plan de voyage et les pratiques de navigation employées par le pilote. Les navires disposent aujourd'hui d'équipement de navigation moderne et sophistiqué, qui permettrait l'intégration des plans de voyage électroniques dans la majorité des systèmes de navire.

En plus d'accroître la capacité de suivre la progression du navire, la communication des plans de voyage offrirait à l'équipe de gestion à la passerelle un soutien et une expérience additionnels en matière de planification des voyages. Cela pourrait faire en sorte qu'un plus grand nombre de capitaines et d'officiers de navigation obtiennent un certificat de pilotage.

Si les technologies émergentes doivent être un facteur clé dans la détermination des exigences de pilotage futures, cette démarche doit être mesurée et pratique. Tout d'abord, il faut avoir l'assurance que la formation des personnes responsables de l'utilisation d'un nouvel équipement est en phase avec les progrès techniques. Ensuite, le recours aux technologies dans la formation des pilotes comporte des limites qui doivent être prises en compte. Par exemple, si l'on remplace les heures de formation pratique par une formation sur simulateur, il importe de bien tenir compte du fait que les pilotes doivent savoir utiliser les indices non visuels (sons, conditions météorologiques et configuration du trafic). Enfin, il faut prendre garde d'encourager une dépendance excessive envers la technologie, et il faut préserver une reconnaissance adéquate des avantages d'avoir à bord un navigateur qui possède une connaissance approfondie des conditions locales et qui peut utiliser les indices visuels et non visuels pour guider le navire en toute sécurité.

*« Dans le secteur des croisières, on se fie malheureusement trop maintenant à la technologie et on n'insiste pas assez sur les pratiques maritimes courantes qui consistent notamment à regarder par le hublot. C'est ce que j'ai observé personnellement à de nombreuses occasions et je me suis fait dire par un premier vice-président d'une société de croisières qui était à un moment donné farouchement opposé aux pilotes qu'il n'envisagerait plus de naviguer sans pilotes dans le Passage de l'Intérieur car les jeunes officiers deviennent "accros" à la technologie et sont incapables de fonctionner sans elle. »*

***Mémoire de l'Administration de pilotage du Pacifique, p. 16***

**Recommandation 20**

Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée pour :

a) Établir un objectif selon lequel les administrations de pilotage doivent optimiser l'utilisation des nouvelles technologies;

b) Conférer au ministre des Transports le pouvoir d'exiger que les administrations de pilotage publient leurs plans de voyage et faire en sorte que le ministre des Transports exerce ce pouvoir.

**Recommandation 21**

Je recommande que la méthode d'évaluation des risques liés à la navigation comprenne l'exigence que toutes les technologies disponibles soient prises en considération lors de la détermination des exigences de pilotage.

## 6.5 Exemptions

Chaque administration de pilotage exerce son autorité sur les eaux qui se trouvent dans les limites des régions décrites dans la *Loi sur le pilotage*. L'alinéa 20(1)a) autorise une administration de pilotage à prendre des règlements généraux qui établissent les zones de pilotage obligatoire dans les limites de sa région. La Commission Bernier a cité deux grandes raisons qui justifient l'imposition du pilotage obligatoire :

1. *un accident maritime pourrait interrompre sérieusement la navigation, causant ainsi un tort considérable à l'économie nationale; ou*
2. *le transit et les déplacements des bâtiments doivent, dans l'intérêt public, s'effectuer rapidement et en toute sécurité et cette condition exige que la conduite de ces bâtiments soit assurée par des marins ayant une connaissance et une expérience suffisantes de la navigation locale.*

Les raisons invoquées par la Commission Bernier pour l'imposition du pilotage obligatoire demeurent sensées. Cependant, comme il a été mentionné plus tôt dans ce chapitre, les zones de pilotage obligatoire n'ont pas été modifiées depuis 1972. Leur révision s'impose, afin que les nouvelles technologies, les progrès et les changements majeurs soient pris en compte à l'aide d'une méthode d'évaluation des risques liés à la navigation.

Le pilote ne fait pas partie de l'équipage d'un navire et embarque à bord temporairement pour effectuer les manœuvres dans un port, ou pour assurer la conduite du navire d'un endroit à un autre dans une zone de pilotage obligatoire. Un pilote détient un brevet qui l'autorise à se voir confier la responsabilité de piloter un navire dans une zone précise. Un brevet peut être vu comme une garantie envers le public que le pilote breveté possède les capacités techniques, physiques et morales nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité.

Le *Règlement général sur le pilotage* contient certaines exigences qui s'appliquent aux brevets et aux certificats de pilotage dans toutes les régions. Le règlement de chaque administration de pilotage exige que les titulaires de brevet satisfassent ces exigences minimales, en plus de fixer des exigences supplémentaires et des classifications qui sont propres à l'administration. Les administrations de pilotage définissent également les exigences d'examen et les modalités permettant d'attester qu'un demandeur satisfait les exigences. Comme il a été indiqué précédemment, on constate un fort appui envers un système de pilotage dont la réglementation est uniforme à l'échelle nationale. Les exigences réglementaires concernant la délivrance des brevets doivent être examinées dans ce contexte, pour maximiser la cohérence entre les régions et justifier toute différence régionale.

Un système de zones de pilotage obligatoire exigeant le recours à un ou plusieurs pilotes brevetés est en place pour garantir une sécurité de navigation maximale. Seuls les bâtiments qui risquent le moins de présenter un risque pour la sécurité en regard de la situation dans une zone donnée devraient pouvoir obtenir une exemption. Pour tous les autres bâtiments, l'exemption devrait reposer sur les compétences du capitaine ou de l'officier à naviguer dans les zones de pilotage obligatoire. L'exemption de navires, l'attribution de dispenses et les certificats de pilotage sont considérés comme les trois grandes composantes du modèle des exemptions.

**Exemption de navires**

Aux termes de l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur le pilotage*, chaque administration de pilotage a établi des règlements qui déterminent les navires ou les catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire. Les tailles et les tonnages varient considérablement d'une administration de pilotage à l'autre, et même entre les circonscriptions de l'Administration de pilotage des Laurentides. Par ailleurs, les administrations de pilotage appliquent différents critères pour déterminer les navires qui ne sont pas assujettis au pilotage obligatoire. Les exemptions accordées à un navire devraient être cohérentes à l'échelle nationale, et toute exemption propre à une région devrait être examinée au cas par cas, afin de confirmer sa validité.

**Dispenses**

Aux termes de l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur le pilotage*, chaque administration de pilotage peut prendre des règlements généraux qui établissent les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire. Toutes les administrations de pilotage accordent des dispenses dans les situations suivantes :

- Le navire doit entrer dans les zones de pilotage obligatoire ou en sortir pour embarquer ou débarquer le pilote;
- Le navire est en détresse;
- Le navire effectue des opérations de secours;
- Un navire entre dans la zone de pilotage obligatoire pour se mettre à l'abri;
- Aucun pilote breveté n'est disponible et d'autres conditions sont remplies.

Bien que les administrations de pilotage accordent uniformément des dispenses dans les situations précédentes, certaines administrations permettent d'autres dispenses qui leur sont propres. Par exemple, l'Administration de pilotage de l'Atlantique peut dispenser un navire du pilotage obligatoire pour une période d'au plus un an lorsque le navire est nécessaire à l'exécution de travaux comme le dragage et la construction ou la pose de pipelines. L'Administration de pilotage du Pacifique peut quant à elle accorder une dispense de pilotage obligatoire si une personne à bord du navire nécessite une évacuation médicale et, à l'égard d'un navire d'une jauge brute inférieure à 10 000 tonneaux, si toutes les personnes responsables du quart à la passerelle sont titulaires d'un brevet de capitaine ou d'officier de pont approprié et ont effectué un certain nombre de jours de service dans la région.

Une dispense régionale particulière devrait faire l'objet d'un examen de la côte Ouest. Le paragraphe 22(2) de la *Loi sur le pilotage* stipule que pour l'obtention d'un brevet ou d'un certificat de pilotage, le demandeur doit être un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La côte Ouest du Canada connaît une circulation importante de chalands remorqués sur le parcours Seattle-Alaska. Ces bâtiments sont souvent conduits par des capitaines qui ont l'expérience et les connaissances requises pour l'obtention d'un certificat de pilotage, mais les restrictions relatives à la citoyenneté qui figurent dans la *Loi sur le pilotage* empêchent la délivrance de certificats. Pour contourner ce problème, l'Administration de pilotage du Pacifique accorde des dispenses à ces navires, sous réserve de conditions précises dictées par une norme de diligence. Bien que cette solution puisse respecter les objectifs et l'esprit de la *Loi sur le pilotage* pour ce qui est de la sécurité et de l'efficacité, elle n'a pas de fondement légal, n'est pas conforme à la finalité des dispenses, crée des variations régionales et soulève des préoccupations qu'il importe de résoudre pour les intervenants et les communautés autochtones.

L'approche privilégiée serait de restreindre l'admissibilité à un certificat de pilotage canadien aux Canadiens, aux résidents permanents et aux ressortissants des États-Unis. Toutefois, une telle approche exigera un examen plus poussé, pour déterminer s'il y aura des répercussions sur les lois ou les ententes actuelles du Canada. Autrement, il serait utile d'examiner si le processus de délivrance de certificats pourrait être ouvert à l'ensemble des marins étrangers.

**Recommandation 22**

L'évaluation de cette approche et les modifications subséquentes à la *Loi sur le pilotage* exigeront un certain temps. En attendant, le programme de dispense de l'Administration de pilotage du Pacifique devrait être maintenu, mais il devrait fait l'objet d'un examen en consultation avec les intervenants et les communautés autochtones.

Je recommande que le ministre des Transports demande une modification du paragraphe 22(2) de la *Loi sur le pilotage* afin que tous les capitaines et officiers de navigation de nationalité étrangère soient admissibles au certificat de pilotage, puis mette fin au programme de dispense de l'Administration de pilotage du Pacifique et le remplace par un programme de certificats de pilotage. D'ici là, l'Administration de pilotage du Pacifique devrait conserver et revoir le programme de dispense actuel en collaboration avec Transports Canada, les communautés autochtones et les intervenants intéressés.

Il n'y a pas de justification claire en ce qui concerne les dispenses propres à chaque région. La création de zones de pilotage obligatoire vise à assurer la sécurité de la navigation. Ainsi, les dispenses ne devraient être utilisées que dans des situations exceptionnelles plutôt que pour tirer les avantages économiques découlant du fait d'éviter le pilotage obligatoire. Par conséquent, les conditions permettant l'obtention d'une dispense devraient être plus rigoureuses et uniformes à l'échelle du pays. Les conditions communes actuelles sont jugées appropriées. Il faudrait examiner les conditions permettant l'obtention d'une dispense propres à chaque région afin de déterminer si elles devraient être conservées, éliminées ou appliquées à l'échelle nationale.

**Certificats de pilotage**

La plupart des pays permettent aux capitaines et aux officiers qualifiés qui satisfont aux conditions, peu importe leur nationalité ou leur pays d'immatriculation, d'obtenir un certificat de pilotage et de naviguer dans les zones de pilotage obligatoire. En général, le titulaire d'un certificat de pilotage doit avoir un permis ou un certificat de capitaine ainsi qu'un certificat médical, il doit posséder un certain niveau d'expérience et il doit passer un examen. En plus des exigences auxquelles il faut satisfaire, plusieurs pays ont établi les conditions dans lesquelles un certificat de pilotage peut ou ne peut pas être délivré. Ces conditions prévoient notamment l'imposition d'une limite quant à la région géographique à laquelle le certificat s'applique, l'exclusion des navires transportant des marchandises dangereuses et la taille du navire. Un élément qui varie grandement d'un pays à un autre est le fait qu'un certificat soit délivré pour un seul navire ou pour plusieurs navires.

Au Canada, la *Loi sur le pilotage* confère à tout capitaine ou officier qui remplit les conditions le droit d'obtenir un certificat de pilotage. Le *Règlement général sur le pilotage* énonce les conditions minimales qui s'appliquent à toutes les régions. Certaines administrations de pilotage prévoient des conditions ou des autorisations précises selon la zone de navigation et les secteurs approuvés. Il faut procéder à l'examen des exigences réglementaires applicables au certificat de pilotage afin d'assurer une plus grande uniformité à l'échelle nationale et de justifier les différences entre les régions.

Bien que la majorité des intervenants se soient montrés d'accord avec la nécessité de normaliser les exemptions accordées aux navires, les dispenses et les certificats de pilotage, la nécessité de disposer d'un programme national efficace de certificats de pilotage a indéniablement été l'aspect jugé le plus important d'une réforme touchant les exemptions. L'application inégale des critères d'obtention d'un certificat de pilotage peut être mise en évidence par le nombre de certificats actifs qui ont été délivrés par chaque administration de pilotage :

Administration de pilotage de l'Atlantique – 52

Administration de pilotage des Laurentides – 2

Administration de pilotage des Grands Lacs – 318

Administration de pilotage du Pacifique – 0

Beaucoup de navires font des voyages fréquents en passant par la même région, et le capitaine et les officiers possèdent souvent des connaissances et des compétences équivalentes à celles d'un pilote breveté. En plus de devoir normaliser le programme de certification pour assurer l'uniformité à l'échelle nationale, il est nécessaire de revoir les critères et les processus d'examen actuels pour s'assurer qu'ils ne sont pas trop stricts et que l'on offre suffisamment de possibilités aux capitaines et aux officiers qualifiés.

> *« Afin d'assurer une plus grande souplesse dans la gestion des exigences relatives au pilotage applicables aux navires et compte tenu des technologies de pointe qui font maintenant partie de l'équipement de navigation, il faudrait mettre en œuvre un programme de certification normalisé et amélioré, administré par Transports Canada, qui faciliterait et encouragerait la formation et la certification des capitaines et des officiers en navigation qui pilotent leurs navires. »*
>
> ***Mémoire de la Chambre de commerce maritime, p. 6 (Traduction libre)***

Certains intervenants ont également proposé d'élargir la portée des certificats de pilotage de façon à ce que les capitaines et les officiers titulaires d'un certificat qui travaillent pour une entreprise soient autorisés à piloter tout navire de la flotte de cette entreprise se trouvant dans une zone de pilotage obligatoire particulière. Les avantages économiques de cette proposition sont évidents, car les propriétaires de navires disposeraient ainsi de plus de souplesse quant à l'utilisation de leurs officiers titulaires d'un certificat au sein de leur flotte en fonction de leurs besoins opérationnels. Cette mesure aiderait également à composer avec les pénuries de pilotes et les retards qui en découlent. Bien qu'il arrive à de nombreuses administrations de délivrer un même certificat de pilotage pour plusieurs navires, un certificat s'applique habituellement à une seule classe de navires ou à des navires similaires plutôt qu'à une flotte entière. Plusieurs armateurs exploitent des flottes non homogènes, et le fait de leur délivrer un certificat qui couvrirait une flotte composée de navires présentant d'importantes différences pourrait compromettre la sécurité.

Certains intervenants se sont dits préoccupés par le fait qu'un certificat valide pour une classe de navires équivaudrait à créer une autre catégorie de pilotes qui pourraient faire concurrence aux pilotes brevetés, ce qui ne devrait pas être permis. L'intention n'est pas de permettre la concurrence grâce à des conditions de pilotage parallèles. Les titulaires d'un certificat de pilotage seraient seulement autorisés à piloter les navires de l'entreprise pour laquelle ils travaillent, et n'auraient pas le droit de fonder une entreprise distincte ou de piloter un navire d'une autre entreprise et, par conséquent, ne se retrouveraient pas en situation concurrentielle. Le certificat porterait le nom du titulaire, le nom de l'entreprise et la classe de navires que le titulaire serait autorisé à piloter.

Transports Canada jouera un rôle important qui consistera à faciliter et à promouvoir un programme approprié de formation et d'évaluation en matière de certificats de pilotage. Le programme de certificats de pilotage de l'Administration de pilotage des Grands Lacs est considéré comme un modèle à reproduire par les propriétaires de navires canadiens. En 1972, cette administration a mis en place un régime temporaire d'exemption du pilotage obligatoire pour les navires. L'exemption était accordée aux entreprises de navigation qui déclaraient que leurs capitaines et leurs officiers satisfaisaient aux exigences prévues par le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*. À la suite d'un examen spécial effectué par le vérificateur général en 2008, qui recommandait à l'Administration de pilotage de mettre en œuvre un mécanisme plus efficace, le régime d'exemption a été converti en programme de certificats de pilotage en 2012. Ce programme de certificats de pilotage offre un service efficace et possède un dossier de sécurité éprouvé, et il comprend un programme de formation et d'évaluation approuvé par l'Administration de pilotage des Grands Lacs.

Dans le cadre de sa fonction de surveillance réglementaire, Transports Canada devra surveiller la conformité aux exigences des certificats de pilotage. Étant donné qu'il faudra plusieurs années pour y arriver, les administrations de pilotage doivent d'ici là continuer à améliorer et à renforcer leurs pratiques de surveillance de leurs programmes de certificats de pilotage. Elles doivent en tout temps savoir à quel moment un navire est conduit par un pilote ou par un titulaire de certificat de pilotage dans une zone de pilotage obligatoire. Le programme de surveillance de l'administration de pilotage devra comprendre deux éléments : surveillance de la validité des certificats de pilotage pour garantir que les titulaires maintiennent leurs qualifications, et surveillance des mouvements de navires pour s'assurer que chaque navire est piloté par le titulaire d'un certificat valide lorsque les services d'un pilote n'ont pas été demandés.

On ne soulignera jamais assez la nécessité d'effectuer une surveillance fréquente. La surveillance fréquente permet de s'assurer que tous les navires sont pilotés par une personne bien qualifiée, et constitue un important outil d'atténuation des risques liés à la sécurité. Dans son examen spécial de l'Administration de pilotage des Grands Lacs réalisé en 2018, le Bureau du vérificateur général du Canada a indiqué ceci :

> *« Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il y avait un défaut grave dans le contrôle exercé par la Société des passages de navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire dans la région des Grands Lacs. En effet, la Société n'a pas pu justifier que le contrôle qu'elle effectuait ermettait d'atténuer efficacement les risques liés à la sécurité. »*
>
> ***Examen spécial de l'Administration de pilotage des Grands Lacs réalisé en 2018, p. 13***

Il sera également important de s'assurer que les titulaires d'un certificat de pilotage observent les mêmes heures de travail que les pilotes, et que des méthodes efficaces de gestion de la fatigue sont utilisés afin de maintenir les niveaux de sécurité. Dans certains cas, comme le trajet de Seattle à l'Alaska ou le transit sur le fleuve Saint-Laurent, cette condition pourrait nécessiter l'engagement de plusieurs titulaires d'un certificat de pilotage pendant la durée du voyage. D'autres ont soulevé le fait que les titulaires d'un certificat de pilotage navigant dans la zone de pilotage des Laurentides devraient pouvoir converser en anglais et en français. Certains étaient d'avis que l'on aurait moins recours à la communication verbale avec l'avancement des technologies, et que cette exigence ne cadre pas avec les conventions internationales auxquelles le Canada est partie. Par ailleurs, d'autres se sont montrés en faveur des communications en anglais et en français étant donné que les échanges avec les officiers des services de communication de la Garde côtière, les capitaines de traversier et de remorqueur, les plaisanciers et d'autres pilotes se font principalement en français, et qu'une bonne compréhension pourrait être une question de sécurité. Bien que rien ne prouve que la modification des exigences linguistiques actuelles apporterait un avantage, on devrait surveiller cette situation.

L'amélioration du programme de certificats de pilotage nécessitera des investissements des administrations de pilotage. Au chapitre 7 de ce rapport, on recommande que les administrations de pilotage imposent des frais pour l'obtention des certificats, et que les coûts additionnels en découlant soient couverts par ce processus.

Le transfert à Transports Canada des pouvoirs permettant de créer des règlements concernant la sécurité du pilotage permettrait au Ministère d'établir un régime d'exemption du pilotage obligatoire uniforme à l'échelle nationale, qui tiendrait compte des particularités de chaque région. Transports Canada assurerait une surveillance indépendante et impartiale, et éliminerait l'influence que pourraient exercer les corporations de pilotes dans le contexte du système actuel. Il sera important que les règlements soutenant le régime d'exemption ne compromettent pas la sécurité et ne favorisent pas un environnement de pilotage concurrentiel. L'établissement d'un régime d'exemption applicable aux zones de pilotage obligatoire devrait être assujetti à une méthode d'évaluation des risques associés à la navigation.

**Recommandation 23**

Je recommande que Transports Canada mette en œuvre et applique un régime normalisé d'exemption et stipule les exigences dans un nouveau règlement national. Transports Canada devrait faciliter et promouvoir un programme national de certificats de pilotage pour former et évaluer les capitaines et les officiers de navigation, sans compromettre la sécurité ni créer de situation de pilotage concurrentiel. Le certificat de pilotage devrait s'étendre à une classe de navires de la même entreprise, s'il y a lieu. L'Administration de pilotage des Laurentides devrait prendre des mesures à court terme pour augmenter le nombre de titulaires de certificat dans la région.

## 6.6 Exigences médicales

En vertu de l'article 52 de la *Loi sur le pilotage*, le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les exigences relatives à la santé auxquelles un demandeur doit satisfaire afin d'obtenir un brevet ou un certificat de pilotage et prévoir les examens médicaux, ainsi que leur fréquence, qu'un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage doit subir pour montrer qu'il satisfait toujours aux exigences en matière de santé. La Partie I du *Règlement général sur le pilotage* définit la norme relative à l'aptitude physique et mentale des pilotes canadiens, tandis que le processus d'évaluation de l'aptitude est établi dans le règlement de chaque Administration de pilotage.

Le *Règlement général sur le pilotage* oblige chaque demandeur ou titulaire à subir un examen effectué par un médecin désigné, énumère certaines incapacités générales que le médecin doit rechercher et prévoit que le médecin doit tenir compte des normes relatives à l'aptitude physique et mentale énoncées dans le *Règlement sur le personnel maritime*. Ces normes sont fondées sur les Directives relatives aux examens médicaux des gens de mer établies par l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation maritime internationale.

Aux termes du *Règlement sur le personnel maritime*, un médecin examinateur de la marine, le médecin désigné, fait subir des examens médicaux et informe le ministre des Transports de l'aptitude du marin. Le Ministère valide ensuite les résultats des examens et délivre un certificat médical maritime.

Bien que les intervenants n'aient soulevé aucune question concernant les exigences médicales actuelles, dans une étude[29] de recherche commandée en vue de l'examen de la *Loi sur le pilotage*, on mentionne que l'évaluation médicale vise les marins en général, et non seulement les pilotes maritimes. L'auteur note que les exigences de l'emploi et les conditions de travail des pilotes maritimes diffèrent de celles d'un marin ordinaire. À titre d'exemple, mentionnons la force physique, la coordination et l'équilibre nécessaires pour monter à bord d'un navire à partir d'un bateau-pilote et pour en descendre, parfois dans des conditions météorologiques et maritimes difficiles. Les médecins examinateurs de la marine ne sont peut-être pas conscients de ces différences étant donné les directives que leur sont fournies actuellement pour l'évaluation des marins. Transports Canada, en collaboration avec les Administrations de pilotage, devrait examiner les exigences de l'emploi et les conditions de travail des pilotes et déterminer s'il y a lieu de renforcer les exigences en ce qui a trait à l'évaluation médicale. Le cas échéant, le *Règlement général sur le pilotage* devrait être modifié, et des directives claires devraient être fournies aux médecins examinateurs de la marine.

**Recommandation 24**

Je recommande que Transports Canada, en collaboration avec les Administrations de pilotage, examine les exigences de l'emploi et les conditions de travail des pilotes et modifie les exigences générales du *Règlement général sur le pilotage* en ce qui concerne la capacité physique et mentale.

Toutes les Administrations de pilotage doivent respecter les mêmes normes relatives à la capacité physique et mentale des pilotes, mais chacune d'elles établit son propre processus d'évaluation médicale. Comme l'indique le tableau 16, ces processus varient énormément d'une Administration de pilotage à l'autre.

29 Canadian and International standards used to evaluate the medical fitness of pilots – Kenneth Corbet, M.D., FRCPC

TABLEAU 16: **PROCESSUS D'ÉVALUATION DE L'APTITUDE PHYSIQUE ET MENTALE DES PILOTES**

| | |
|---|---|
| **Administration de pilotage de l'Atlantique** | L'Administration de pilotage de l'Atlantique a confié les examens médicaux à la firme Atlantic Offshore Medical Services.<br>▶ Tous les médecins examinateurs possèdent une formation et une expérience considérables en médecine du travail maritime.<br>▶ Tous les médecins examinateurs suivent des cours de formation continue qui vont au-delà des exigences de la Direction de la certification médicale maritime.<br>▶ En plus de l'examen réglementé du médecin examinateur maritime, les Atlantic Offshore Medical Services effectuent des examens bisannuels des pilotes en fonction des exigences de leur emploi et de leurs conditions de travail.<br>▶ L'organisme est responsable des dossiers médicaux des pilotes, qui comprennent les résultats des examens prévus ou réglementés et des évaluations « provisoires » des blessures ou des maladies, ce qui permet d'avoir une connaissance suffisante des antécédents médicaux d'un pilote.<br>▶ L'organisme possède un système d'assurance de la qualité qui respecte les normes reconnues à l'échelle internationale (ISO 9001:2008). |
| **Administration de pilotage des Laurentides** | L'Administration de pilotage a confié les examens médicaux des pilotes aux centres de santé des travailleurs Medisys. Cependant, aucun médecin désigné ne connaît les exigences de l'emploi et les conditions de travail des pilotes. |
| **Administration de pilotage des Grands Lacs** | L'Administration de pilotage a conclu une entente avec un médecin désigné, qui surveille l'établissement des rapports des médecins examinateurs maritimes et qui formule une opinion finale quant à l'aptitude, l'inaptitude ou l'aptitude avec restrictions du pilote. |
| **Administration de pilotage du Pacifique** | En plus d'obtenir un certificat médical maritime de Transports Canada, les aspirants pilotes doivent se soumettre à une évaluation distincte qui porte sur les problèmes de toxicomanie et de santé mentale. Les pilotes doivent subir une évaluation bisannuelle de leur aptitude physique et mentale, effectuée par un médecin examinateur maritime de leur choix. L'entreprise British Columbia Coast Pilots a son propre programme indépendant d'évaluation de l'aptitude physique et mentale. |

Bien que les processus varient considérablement, chacun présente des avantages et des inconvénients. À l'instar des autres exigences réglementaires, les exigences relatives à la capacité physique et mentale des pilotes devraient être les mêmes pour toutes les Administrations de pilotage, à moins de preuves montrant qu'il devrait en être autrement. Transports Canada et les Administrations de pilotage devraient revoir les pratiques actuelles et élaborer des lignes directrices sur les pratiques exemplaires en matière d'évaluation de la capacité physique et mentale des pilotes.

**Recommandation 25**

Je recommande que Transports Canada examine les processus d'évaluation de la capacité physique et mentale des pilotes et élabore des lignes directrices sur les pratiques exemplaires.

## 6.7 L'Arctique

Le 20 décembre 2016, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé qu'un nouveau Cadre stratégique pour l'Arctique serait développé en collaboration avec des partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux. Le transport maritime joue un rôle important dans la durabilité et le développement de l'Arctique canadien, et il constituera un élément important du nouveau cadre stratégique.

Bien que la plus grande partie du trafic maritime actuel vise à réapprovisionner des collectivités, un volume relativement important découle d'autres activités menées dans l'Arctique canadien[10]. La pêche commerciale engendre un nombre de voyages considérable, le secteur des croisières continue de croître année après année et les projets de mise en valeur des ressources font augmenter la circulation pour assurer l'approvisionnement en marchandises et acheminer les ressources aux marchés.

Par ailleurs, les changements climatiques ont un effet considérable sur les régions côtières, comme le prouve la glace dense, présente depuis plusieurs années, qui disparaît pour laisser place à de minces couches de glace saisonnières. La conjugaison de ce phénomène avec les progrès technologiques fait que de plus grandes zones, autrefois inaccessibles, sont maintenant navigables. Ces changements offrent un accès accru aux ressources économiques et génèrent un nouvel intérêt pour mettre en valeur les ressources naturelles de l'Arctique, et il est fort probable que s'ensuive une augmentation des activités d'exploration et d'extraction de pétrole et de gaz ainsi que de minerais métallifères du sous-sol de la mer. Le Nord accueille également un petit nombre, bien que toujours croissant, de navires d'expédition réservés aux croisières de luxe et de navires de recherche. Le réchauffement des températures favorise également la prolongation de la saison de navigation, et la possibilité d'emprunter une voie de passage plus courte entre l'océan Atlantique et l'océan Pacifique fait croître l'intérêt pour que les navires traversent le passage du Nord-Ouest du Canada. Cet aspect de la navigation dans l'Arctique a été à l'avant-plan de la saison 2017, alors que deux navires souverains importants empruntaient le passage du Nord-Ouest : le brise-glace chinois *Xue Long* et le *Maple*, un navire baliseur américain à coque renforcée pour la glace. Les deux traversées témoignent de l'intérêt et du souhait que manifestent les autres pays à prouver que le passage du Nord-Ouest serait une future voie de navigation viable.

Même si, à l'heure actuelle, les échéanciers prévus pour une hausse considérable du trafic demeurent nébuleux et qu'il ne faut pas exagérer une telle augmentation, un trafic maritime accru est déjà une réalité dans l'Arctique canadien. Tel qu'il est indiqué dans le tableau 17, le trafic maritime a plus que doublé dans l'Arctique canadien au cours de la dernière décennie. Bien que le nombre absolu de navires et de passages dans l'Arctique demeure bas comparativement à la circulation dans les eaux du Sud du Canada, l'Arctique a connu une croissance moyenne d'environ dix pour cent d'année en année. Pour les Inuits et les autres habitants du Nord, la hausse du trafic maritime de 2014 à 2017 s'est avérée exponentielle. Le point de vue local serait à prendre en considération au moment d'évaluer l'incidence du transport maritime.

10 Bien qu'une définition généralement reconnue de l'Arctique canadien n'existe pas en ce qui concerne le trafic maritime, une définition exacte n'est pas essentielle aux fins du présent rapport. Le syntagme « Arctique canadien » ou « Nord canadien » désigne ici aux canadiennes situées au nord du 60e parallèle. Il est entendu que certains accords sur les revendications territoriales, certaines régions écologiques provinciales du Manitoba, du Québec et du Labrador ainsi que d'autres applications ne correspondent pas nécessairement à cette définition, mais ils seraient pris en considération pendant la mise en œuvre de tout changement.

TABLEAU 17: **NOMBRE TOTAL DE VOYAGES DANS L'ARCTIQUE CANADIEN**



Source : Services de communications et du trafic maritimes (SCTM) de la Garde côtière canadienne, Iqaluit.

Même si les zones et les voies navigables dans l'Arctique augmentent dans l'ensemble, l'environnement marin de l'Arctique n'en est pas moins vaste et exigeant, et il présente des obstacles importants à la navigation. D'une année à l'autre, la présence et l'état des glaces varient grandement, les conditions météorologiques sont moins faciles à prévoir, les glaces se déplacent davantage et l'état de la mer ainsi que les conditions en eaux libres varient. En outre, les navires circulent dans des zones écosensibles représentant des zones traditionnelles pour les Inuits. Sur la scène nationale comme la scène internationale, il est généralement admis que la prise de mesures est essentielle pour améliorer la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement marin dans l'Arctique. Dans le Nord canadien, ces mesures doivent s'harmoniser aux lois et aux accords nationaux et internationaux tout comme aux revendications territoriales modernes établies entre l'État et les Inuits du Canada.

Comme les services de pilotage sont un élément important de tout cadre de sécurité maritime, il est opportun de mener un examen du pilotage dans l'Arctique canadien. Même si le mandat de l'Administration de pilotage des Grands Lacs comprend les services de pilotage des navires à destination et en provenance du Port de Churchill, aucune autorité n'est actuellement chargée du pilotage dans l'Arctique. Toutefois, il y a quelques pilotes indépendants qui offrent leurs services à forfait pour appuyer le développement des ressources. Ces cas indiquent qu'il est de plus en plus nécessaire d'évaluer les besoins en pilotage dans le Nord, dans le cadre du régime de sécurité maritime global.

Le Canada est en voie d'améliorer le cadre de sécurité maritime dans l'Arctique par la mise en œuvre de deux initiatives importantes. D'abord, Transports Canada met actuellement en œuvre le *Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires* (Code polaire). Ensuite, la Garde côtière canadienne, le Service hydrographique du Canada et Transports Canada collaborent pour établir des couloirs de navigation à faible impact dans l'Arctique, conformément au Plan de protection des océans. Les travaux effectués dans le cadre de ces initiatives ont permis d'évaluer la nécessité des services de pilotage dans l'Arctique canadien ainsi que la façon dont ceux-ci pouvaient être offerts.

L'Organisation maritime internationale a élaboré le Code polaire obligatoire qui a pris effet à l'échelle internationale le 1er janvier 2017. Le Code polaire vise principalement à réduire les risques liés à la navigation maritime pour certains navires, dans l'Arctique et l'Antarctique (les régions polaires), par l'application d'un éventail de mesures en matière de sécurité et de prévention de la pollution. Ces mesures touchent notamment la conception et l'équipement des navires, leur exploitation, la formation des équipages, les procédures de communication et celles à suivre à bord, ainsi que la protection de l'environnement marin. Le Code polaire s'applique aux navires de charge d'au moins 500 tonneaux de jauge brute et aux navires à passagers. Il ne s'applique pas aux navires de pêche, aux embarcations de plaisance ni aux navires sans moyen de propulsion mécanique.

À titre d'adhérent au Code polaire, le Canada met actuellement en œuvre les aspects de sécurité au moyen du *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*, établi en vertu de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. Le projet de règlement comporte une disposition qui permettrait d'incorporer par renvoi le Code polaire, ainsi que des dispositions pour imposer d'autres exigences canadiennes. Bref, les dispositions s'appliqueraient aux navires canadiens exploités dans les régions polaires à l'échelle mondiale et aux navires étrangers exploités dans la zone de contrôle de la sécurité de la navigation du Canada, qui se définit essentiellement comme les eaux dans les régions canadiennes situées au nord du 60e parallèle, sauf les rivières, les lacs et les plans d'eau douce.

Le chapitre 12 du Code polaire, *Niveau des effectifs et formation*, stipule que les navires exploités dans les eaux polaires doivent comprendre un effectif possédant les qualifications, la formation et l'expérience nécessaires. Il comporte également des dispositions pour que l'on s'assure que les capitaines, les seconds et les officiers chargés du quart à la passerelle soient bien formés et qualifiés pour exploiter un navire dans des eaux libres de glace, des eaux libres et les autres eaux. En outre, le Code reconnaît une personne autre que l'officier d'un navire, qui est adéquatement qualifié, comme satisfaisant aux exigences d'un officier de navigation dans les glaces. Le projet de *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique* prescrit qu'un officier de navigation dans les glaces qualifié doit se trouver à bord de navires devant respecter certaines capacités et limites d'exploitation, de même qu'à bord des navires de 300 à 500 tonneaux de jauge brute qui ne sont pas visés par le Code polaire.

Au Canada, le concept d'officier de navigation dans les glaces[1] fait partie intégrante du régime de sécurité maritime dans l'Arctique depuis 1970. L'officier de navigation dans les glaces assume essentiellement le rôle de conseiller sur la condition des glaces auprès du capitaine d'un navire pouvant avoir à naviguer dans de telles eaux, et il n'a pas à être un membre permanent de l'équipage. Le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires* établit les circonstances commandant la présence d'un officier de navigation dans les glaces à bord d'un navire, et il précise l'expérience particulière qu'il est nécessaire d'acquérir pour devenir un officier de navigation dans les glaces. Même s'il n'est pas un pilote certifié, un officier de navigation dans les glaces possède des connaissances et des compétences spécialisées lui permettant de naviguer dans les eaux de l'Arctique, ce que les membres d'équipage ne possèdent habituellement pas à bord d'un navire.

1) Le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* utilise le terme officier de navigation dans les glaces, tandis que d'autres régimes préfèrent les termes conseiller sur les glaces et pilote de glace. Aux fins du présent rapport, ces termes sont interchangeables.

Transports Canada acceptera l'autodéclaration d'un officier de navigation dans les glaces, si celle-ci est étayée de registres confirmant que le demandeur satisfait aux exigences d'expérience minimales et possède un certificat médical maritime valide. Toutefois, aucun certificat n'est délivré pour attester de la désignation d'officier de navigation dans les glaces. Le rapport d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2016 rendait compte des préoccupations qui avaient été soulevées relativement à la pénurie de pilotes de glace possédant une expérience suffisante du transport maritime dans l'Arctique canadien, ce qui pouvait mener à un grave problème de sécurité.

La grande majorité des navires qui naviguent actuellement dans le Nord canadien sont exploités de manière sécuritaire et responsable. Toutefois, une croissance des activités favorisera une augmentation des nouveaux exploitants ne possédant probablement pas d'expérience. Les exigences supplémentaires prescrites par le Code polaire, mises en œuvre grâce au nouveau projet de *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*, amélioreront considérablement les normes de qualification des membres d'équipage travaillant dans le Nord. Bien que le nombre de navires exploités dans l'Arctique qui ne sont pas visés par le Code polaire se limite aux embarcations de plaisance, aux navires de pêche et aux navires de charge de 300 à 500 tonneaux de jauge brute, la plupart de ces navires sont exploités par des entreprises canadiennes et pilotés par des équipages possédant de l'expérience dans l'Arctique; une exigence voulant qu'un officier de navigation dans les glaces se trouve à leur bord permettra d'assurer un niveau de sécurité supplémentaire. Une exigence de formation améliorée, d'examen et de certification permettrait de renforcer le régime d'officier de navigation dans les glaces actuel, et Transports Canada devrait en faire l'étude.

On estime que la mise en œuvre du Code polaire et des exigences canadiennes supplémentaires limiteront le recours aux services de pilotage dans l'Arctique nécessaires à court terme.

**Recommandation 26**

Je recommande que, à l'appui de la mise en œuvre du Code polaire, Transports Canada :

- modifie le ***Règlement sur le personnel maritime*** pour reconnaître officiellement l'expérience, la formation et les qualifications de l'équipage qui sont requises en vertu du Code polaire et assure un niveau approprié de supervision;

- améliore et donne un caractère officiel à la formation, au contrôle des compétences et à la certification d'un officier de navigation dans les glaces, pour mieux refléter et s'assurer des compétences de base nécessaires.

Les corridors de transport maritime du Nord à faible impact sont des voies de navigation dynamiques se trouvant partout dans le Nord canadien où sont fournis l'infrastructure nécessaire, le soutien à la navigation maritime et les services d'urgence pour garantir une navigation maritime plus sécuritaire, tout en respectant l'environnement ainsi que son importance écologique. La Garde côtière canadienne, le Service hydrographique du Canada et Transports Canada dirigent l'initiative, et ils collaborent avec les groupes autochtones et les intervenants du milieu pour valider les corridors de transport maritime ainsi que déterminer les exigences en matière d'infrastructure et de services à l'aide d'une approche axée sur les risques.

À l'appui de la mise en œuvre des corridors, Transports Canada dirigera l'élaboration d'un modèle de gouvernance axée sur la collaboration pour le transport maritime dans l'Arctique. Le modèle de gouvernance tiendra compte des peuples autochtones, reflètera et respectera les revendications territoriales modernes en place et supervisera le développement, la mise en place et la gestion des corridors.

Une fois la structure de gouvernance mise en œuvre, il sera possible de déterminer la bonne combinaison de supervision de la gestion, de services de navigation, d'infrastructure, de connaissances et de services d'intervention d'urgence qui seront nécessaires pour répondre aux besoins changeants en matière de sécurité pour la navigation maritime. Comme il s'agit d'un élément essentiel du cadre de sécurité maritime, il serait nécessaire d'inclure les services de pilotage à l'exercice.

Les exigences et les investissements devront se fonder sur une analyse exhaustive des risques. La méthode d'évaluation des risques liés à la navigation mentionnée précédemment serait un bon modèle à suivre pour mener un tel exercice. Elle comprendrait une analyse pour déterminer les services (comme les aides à la navigation, les communications, les services de consultation, les officiers de navigation dans les glaces, les pilotes, etc.). Une fois établis, les secteurs à haut risque seraient soumis à une rigoureuse évaluation des risques liés à la navigation en vue de proposer des mesures d'atténuation pour gérer les risques et les dangers.

Le développement et la mise en œuvre des corridors de navigation à faible impact constituent une initiative à plus long terme. Actuellement, on s'attend à ce que les analyses et les recommandations relatives à la mise en œuvre et à l'établissement d'un modèle de gouvernance ne soient pas terminées avant 2022. Le Canada est sur la bonne voie. Comme la mise en œuvre du Code polaire vise à améliorer les qualifications des équipages de navires et à atténuer le besoin de pilotes à court terme, les services de pilotage devraient être établis dans un contexte voulant que toute évaluation exhaustive en vue d'atténuer les risques pour la navigation soit menée à l'appui des couloirs de navigation à faible impact. Toutefois, compte tenu du travail effectué à ce jour et de l'accueil positif des partenaires et de l'industrie, il est possible d'accélérer la mise en œuvre d'une structure de gouvernance et l'exécution des évaluations des risques.

**Recommandation 27**

**Je recommande que Transports Canada, que la Garde côtière canadienne et que le Service hydrographique du Canada établissent de façon prioritaire un échéancier accéléré en vue d'élaborer et de mettre en place une structure de gestion des corridors à faible impact, ainsi que d'évaluer le besoin de faire appel à des services de pilotage comme mesure d'atténuation possible identifiée au moyen d'une méthode robuste d'évaluation des risques liés à la navigation.**

En plus de déterminer si ces services sont nécessaires dans l'Arctique, il faut tenir compte de la structure et de l'administration de la prestation de ces services de pilotage au sein des corridors. On pourrait envisager d'ajouter à l'une des Administrations de pilotage existantes la responsabilité de gérer la région de l'Arctique. Toutefois, il faudrait porter une attention particulière au respect du principe des accords modernes de revendications territoriales, à la maximisation de l'intégration des connaissances locales et traditionnelles et à l'efficacité des interventions.

Il faudrait alors établir un mécanisme en vue de veiller à ce qu'on tienne compte de ces éléments, possiblement au moyen d'un bureau du Nord. Incorporer dans une Administration de pilotage existante une zone de si grande envergure où le trafic est relativement faible constituerait un fardeau considérable sur celle-ci, fardeau qu'il faudrait évaluer avec soin. Une autre possibilité serait d'établir une Administration de pilotage distincte qui se concentrerait sur les caractéristiques et les exigences propres à la navigation sécuritaire dans le Nord. Puisque le trafic prévu sera relativement faible à moyen et à long terme et compte tenu de la zone géographique à desservir, une administration de pilotage distincte ne serait fort probablement pas en mesure de percevoir des frais suffisants en vue de maintenir son autonomie financière dans un avenir prévisible. Une troisième option serait d'embaucher des pilotes entrepreneuriaux dans le but de fournir des services dans les régions particulières identifiées au cours des évaluations des risques. Peu importe l'approche adoptée, celle-ci devrait recevoir l'appui d'un conseil de gestion établi pour assurer une gouvernance accrue de la navigation dans l'Arctique.

Comme on l'a indiqué précédemment, l'initiative sur les corridors a pour mandat d'établir un modèle de gouvernance servant à superviser l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion de services de sûreté de la navigation maritime qu'on fournirait dans le Nord. Le gouvernement du Canada s'est engagé à concevoir et à gérer la structure de gouvernance en collaboration avec les gouvernements territoriaux et les Canadiens Inuits. La participation des Autochtones est essentielle à n'importe quel modèle de prestation de service de pilotage, en raison de leur expérience et de leurs connaissances locales.

*« Les peuples autochtones ont servi de tout premiers pilotes aux explorateurs européens aux débuts du Canada et, de nos jours, les activités de transport ont des répercussions importantes sur les territoires et les ressources dont ils dépendent, comme l'a récemment démontré l'échouement du Nathan Stewart en Colombie-Britannique. De la même façon, et sans aucun doute, le peuple inuit a un rôle important à jouer si on considère sérieusement de mettre en place un système de pilotage dans les eaux arctiques. »*

***Mémoire de l'Association des pilotes maritimes du Canada, p. 9***

**Recommandation 28**

Je recommande qu'on évalue la structure de gouvernance des services de pilotage dans l'Arctique canadien dans le cadre d'une structure de gestion conjointe conçue à l'intention des corridors à faible impact.

Gracieuseté des pilotes de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

# TARIFS ET FRAIS

Au fil des ans, peu de sujets ont suscité de plus gros débats dans la collectivité de la navigation canadienne que les frais de service, notamment les tarifs de droit de pilotage. Cela n'est pas surprenant, étant donné que ces derniers constituent actuellement entre 20 % et 25 % de tous les frais de service maritime que paient les navires en service en eaux canadiennes.[32]

Puisque les Administrations de pilotage ne reçoivent aucun crédit parlementaire, les recettes nécessaires au maintien des opérations de pilotage doivent provenir des tarifs et, à un degré moindre, d'autres frais. Ces tarifs et frais doivent être mis en œuvre en vertu de la *Loi sur le pilotage*. Pour diverses raisons, les administrations de pilotage ne sont pas toujours en mesure de générer les recettes nécessaires afin d'assurer leur autonomie financière. Cela peut être dû à un manque d'harmonisation entre les processus de planification et d'établissement des tarifs ou à des fluctuations imprévisibles des volumes d'expéditions.

Le processus réglementaire est long et le traitement des modifications tarifaires peut prendre plus de neuf mois. En temps normal, les Administrations de pilotage tiennent des consultations auprès des utilisateurs avant les augmentations prévues. Une fois ces modifications de frais finalisées, elles sont publiées préalablement dans la *Gazette du Canada* pendant 30 jours. Ainsi, quiconque peut formuler des commentaires ou objections au sujet de l'augmentation à cette étape du processus. Si les Administrations de pilotage n'en reçoivent aucune, elles peuvent alors soumettre la modification aux fins d'approbation du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports. Elles n'ont toutefois aucun contrôle sur les calendriers et processus d'approbation de leurs modifications, mais subissent directement l'incidence de tout retard connexe. Par exemple :

> *« Plus récemment, en 2017, nous avons perdu près de 150 000 $ en raison d'un retard d'un mois pour l'approbation de notre tarif, et ce, malgré le soutien de l'industrie maritime que nous servons. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage du Pacifique, p.3***

En fin de compte, c'est de l'industrie maritime qu'on doit recouvrir les pertes et coûts associés à ces retards au moyen d'augmentations ou de majorations tarifaires futures.

32 http://www.tc.gc.ca/fr/examen/discussion-examen-loi-pilotage.html

*« L'Administration a amorce son processus d'établissement des tarifs en septembre 2016. Les tarifs pour 2017 ont été publiés en février 2017 et approuves par le Gouverneur en conseil en juin de la même année, les rajustements tarifaires ont ainsi été retardes jusqu'en juin 2017, soit 10 mois après le début du processus. L'Administration a calculé que ce long délai lui couterait près de 325 000 $ en 2017 et propose de recouvrer ce montant au moyen d'une hausse tarifaire compensatoire de 1,5% en 2018 qui viendra s'ajouter aux rajustements tarifaires déjà proposes pour tous ses usages en 2018. »*

***Mémoire de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, p.2***

Bien qu'ils soient conscients de la valeur des services de pilotage, les intervenants estiment qu'on ne justifie pas souvent de façon suffisante l'augmentation continue des tarifs associés aux services de pilotage. Il leur est donc plus difficile d'évaluer l'analyse de rentabilisation connexe. Selon ces intervenants, les Administrations de pilotage se préoccupent davantage d'assurer leur autonomie financière que de la valeur offerte aux armateurs.

*« La structure actuelle a entraîné l'adoption d'un système de pilotage qui n'est pas en mesure de* ***contrôler les coûts*** *ou* ***d'assurer un respect constant du niveau de services dont les utilisateurs ont besoin*** *dans le cadre de l'économie du transport maritime, extrêmement concurrentielle ».*

***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p.6; mis en évidence dans l'original (Traduction libre)***

Sous le régime actuel, les Administrations de pilotage ont une capacité ou une motivation limitée de chercher à réaliser des économies grâce aux innovations et nouvelles technologies maritimes. Les intervenants craignent qu'à moins qu'on explore de telles possibilités, les tarifs demeurent abusifs. Ils remettent tous en doute la raison pour laquelle les augmentations tarifaires dépassent constamment l'indice des prix à la consommation, qu'ils estiment être une norme à respecter.

Les intervenants affirment que la hausse continue des tarifs n'entraîne pas une amélioration équivalente des niveaux de services. Nombre d'entre eux ont indiqué qu'il est nécessaire de définir davantage ces niveaux, aux fins de mesure du rendement.

*« Renforcer l'utilisation des indicateurs de rendement clés en vue d'accroître la transparence et d'assurer une orientation accrue sur l'efficacité des services. »*

***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p. 3 (Traduction libre)***

Une chose est cependant claire : il faut améliorer le régime de tarification.

## 7.1 Processus réglementaire et alignement opérationnel

L'un des principaux défis auquel les Administrations de pilotage font face consiste en la coupure entre le processus réglementaire fédéral, qu'il faut suivre afin d'appliquer des tarifs, et le processus de planification annuel que ces administrations doivent respecter en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Puisque l'entrée en vigueur de ces tarifs est souvent effectuée bien après que le Conseil du Trésor a approuvé les plans annuels, il se peut que les recettes prévues soient invalidées par les retards au sein du processus réglementaire.

Il convient de noter que cette coupure entre les deux processus s'est considérablement accrue au fil du temps, poussant souvent aux limites la capacité des administrations de pilotage de demeurer autonome financièrement.

Cette réalité est due au fait que le processus réglementaire fédéral a bien changé depuis la mise en place initiale de la *Loi sur le pilotage*, en 1972. De 1972 à 1986, la mise en application de règlements était relativement simple, donc rapide et fréquente. Ce processus pouvait prendre aussi peu qu'un mois au total. Avec la venue de la première politique réglementaire fédérale en 1986, le Cabinet a commencé à être beaucoup plus rigoureux dans l'approbation de propositions réglementaires. Aujourd'hui, la directive du Cabinet en matière de gestion réglementaire est plus exigeante que jamais, ralentissant de ce fait ce processus.

Cela a eu une incidence importante sur les Administrations de pilotage, qui doivent appliquer les tarifs par l'entremise de ce processus réglementaire afin de pouvoir maintenir leurs opérations pour l'année en cours. Compte tenu de la lenteur actuelle de ce dernier, il est de plus en plus difficile d'obtenir des recettes adéquates aux exigences opérationnelles de l'année en cours. Les Administrations accusent donc des déficits, qu'elles doivent recouvrer au moyen de majorations ou d'augmentations tarifaires plus importantes au cours des années qui suivent.

**Autres modèles**

D'autres organismes non ministériels, comme les administrations portuaires et NavCanada, sont en mesure d'employer des mécanismes non réglementaires afin d'établir des frais. Peu importe la méthode employée, néanmoins, les décisions et processus doivent être publics et chaque organisme doit rendre compte des décisions.

Le processus des administrations portuaires est décrit dans la *Loi maritime du Canada*. Cette dernière leur permet d'établir des frais à des fins particulières, en exigeant que ceux-ci soient justes et raisonnables, ainsi que d'exercer leurs activités de façon autonome. À noter qu'il existe des dispositions relatives aux avis, aux commentaires des intervenants et au recours à l'Office des transports du Canada en raison de discrimination.

La *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* permet pour sa part à NavCanada d'établir elle-même les frais associés à ses services. Ces derniers sont établis en fonction de principes de tarification qui incorporent les concepts de frais justes et raisonnables permettant à l'entreprise de couvrir ses coûts. Ils ne servent pas à générer des recettes. En effet, la loi décrit les types de dépenses prises en compte lors de l'établissement de frais. En outre, il faut transmettre un avis de frais révisés aux intervenants, de sorte qu'ils aient l'occasion de formuler des commentaires sur toute augmentation prévue. Il est possible de déposer des

appels auprès de l'Office des transports du Canada, auquel cas les motifs d'opposition peuvent uniquement porter sur le respect de NavCanada par rapport aux principes de tarification ainsi qu'aux exigences en matière de consultation et d'avis.

Compte tenu des obstacles existant dans le processus réglementaire, les Administrations de pilotage ont à maintes reprises préconisé l'adoption d'un processus d'établissement de tarifs similaire à celui qu'emploient les administrations portuaires en vertu de la *Loi maritime du Canada*.

> *« L'APA recommande la mise en œuvre d'un régime tarifaire ou d'un régime de droits semblable à celui des administrations portuaires autorisées en vertu de la Loi maritime du Canada, y compris un processus et des méthodes similaires de notification. L'APA est en faveur d'un processus de consultation transparent permettant aux parties concernées de déposer un avis d'opposition auprès de l'OTC et de le régler en temps opportun. »*
>
> ***Mémoire de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, p.5***

Toutefois, puisque les services de pilotage constituent un monopole réglementé au Canada, il doit exister des mécanismes de contrôle au sein de tout processus d'établissement de frais. Tout d'abord, on doit clairement indiquer que les tarifs et frais doivent être raisonnables et servir uniquement à maintenir l'autonomie de l'organisme et non à générer des profits. En temps normal, on réalise des consultations auprès des intervenants avant qu'on ait finalisé les augmentations tarifaires; en effet, les Administrations de pilotage modifient souvent leur proposition en réponse à la rétroaction de l'industrie. Ce type de consultation doit demeurer au centre d'un nouveau système. En vue de faciliter la création de celui-ci, l'établissement d'exigences législatives claires quant à la notification des augmentation de frais et l'analyse détaillée des justifications, ainsi que les coûts-avantages pour toute augmentation supérieure à l'indice des prix à la consommation de l'année précédente devraient constituer des éléments centraux de tout exercice de révision de frais.

De plus, la *Loi sur le pilotage* devrait comprendre non seulement des principes de tarifications ou des critères de dépense, mais aussi des mécanismes qui appuient la transparence du processus de proposition d'augmentation de frais. Fournir un lien clair aux autorités d'établissement de frais ainsi qu'aux objectifs et buts de la *Loi sur le pilotage* renforcerait le bon déroulement, en tout temps, de la génération de recettes ainsi que de la gestion de programme dans les limites du mandat des administrations de pilotage.

Finalement, en vue de répondre aux préoccupations des intervenants quant à l'accroissement rapide des tarifs, il convient de considérer, si les augmentations au-dessus d'un seuil donné, devraient l'objet d'un examen rigoureux par le ministre des Transports ou gouverneur en conseil.

**Recommandation 29**

Je recommande que la *Loi sur le pilotage* accorde aux Administrations de pilotage le plein pouvoir de fixer les tarifs et d'autres frais, comme c'est le cas pour NavCanada et les administrations portuaires. Les pouvoirs de fixer tout tarif ou droit doivent être exercés selon des orientations et des lignes directrices claires prévues dans la *Loi sur le pilotage*, tout en assurant un préavis adéquat et des consultations auprès des intervenants.

Les travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur le pilotage* ont permis de souligner que les méthodologies de tarification diffèrent considérablement d'une Administration de pilotage à l'autre. En tenant compte de cet écart, les intervenants ont recommandé que les Administrations de pilotage adoptent des méthodologies communes et transparentes en matière d'établissement des tarifs. Autant que possible et quel que soit le nombre d'Administrations de pilotage qui existeront après la révision de la *Loi sur le pilotage*, les Administrations de pilotage devraient déployer tous les efforts nécessaires pour fixer les tarifs à l'aide de la même méthodologie. Des différences tarifaires devraient être constatées seulement lorsque des facteurs régionaux et opérationnels viennent manifestement justifier des taux différents.

**Recommandation 30**

Je recommande que les Administrations de pilotage adoptent des méthodologies de tarification similaires.

## 7.2 Sanctions relatives au défaut de paiement

Dans leurs observations, les Administrations de pilotage ont manifesté unanimement leur désir que soit mis en place un cadre d'établissement des tarifs semblable à celui qui s'applique aux administrations portuaires canadiennes en vertu de la *Loi maritime du Canada*. Suivant cette loi, les administrations portuaires peuvent percevoir des frais d'intérêts et fixer le taux d'intérêt frappant les paiements en retard. La gestion de ces paiements est particulièrement importante pour les organisations qui comptent entièrement sur les recettes pour maintenir une autonomie financière. Elle est, de plus, conforme aux pratiques commerciales de la plupart des organisations.

**Recommandation 31**

Je recommande que les Administrations de pilotage soient autorisées à imposer des frais d'intérêt sur les paiements en retard pour tous les tarifs et les frais.

## 7.3 Oppositions

Tant les Administrations de pilotage que leurs intervenants appuient le rôle continu de l'Office des transports du Canada pour ce qui est d'examiner les tarifs, mais ont proposé certains changements au processus.

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur le pilotage* crée des situations dans lesquelles une personne peut présenter des oppositions à l'égard des tarifs à un moment où le processus de réglementation *n'est pas encore terminé.* Normalement, les organismes d'arbitrage examinent les questions *après* qu'une décision finale ait été prise par l'autorité responsable, et non pas *au cours* du processus décisionnel et d'approbation.

De plus, les motifs d'opposition aux tarifs sont considérablement plus vastes que les normes, et sont peut-être incompatibles avec ces dernières, que doivent respecter les Administrations de pilotage au moment d'établir les tarifs. Même si l'« intérêt public » est un concept bien compris, il y a lieu de se demander si cette norme est suffisamment pertinente lors de l'examen des tarifs de pilotage par l'Office des transports du Canada. Les tarifs de pilotage sont établis par les organisations qui fonctionnent sans crédits parlementaires et ne s'appliquent qu'à une clientèle bien définie bénéficiant d'un ensemble tout aussi bien défini de services. L'application d'une vaste norme en matière d'intérêt public à des transactions spécifiques, comme les tarifs de services, pourrait aller à l'encontre des obligations d'autonomie financière des Administrations de pilotage. Des critères d'intérêt public conviennent probablement mieux aux évaluations de la contribution globale du pilotage à la sécurité de la navigation en général.

Le régime de NavCanada offre un ensemble précis et complet de dispositions qui régissent la façon dont les frais doivent être élaborés, mis en œuvre et contestés. Premièrement, NavCanada doit observer des « principes d'imputation » dans la détermination des droits appropriés. Bien que les principes (ou critères) régissant les tarifs de pilotage seraient probablement différents, le processus d'établissement des tarifs serait grandement amélioré si de tels principes régissaient les décisions tarifaires. Deuxièmement, la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* cerne clairement les dépenses opérationnelles qui peuvent être prises en compte au moment de déterminer les obligations financières courantes et futures. Enfin, les motifs d'oppositions aux droits se limitent aux facteurs directement liés aux principes d'imputation selon lesquels les droits ont été établis. Par exemple, un défaut de respecter les principes d'imputation ou les exigences de consultation définis dans la *Loi* pourrait faire en sorte qu'une opposition obtienne gain de cause.

L'établissement d'une correspondance entre les principes d'imputation et les motifs d'oppositions rendrait le processus d'opposition beaucoup plus clair. De plus, cela empêcherait les oppositions invoquées en fonction de considérations qui dépassent la portée et les objectifs de la *Loi sur le pilotage.* Par conséquent, les examens de l'Office des transports du Canada devraient se limiter au défaut d'une Administration de pilotage de se conformer aux nouvelles lignes directrices en matière de tarification ou aux processus énoncés dans la *Loi sur le pilotage.* Les enjeux à considérer lors des examens de l'Office des transports du Canada pourraient comprendre le défaut d'une Administration de pilotage de répondre aux nouvelles lignes directrices législatives et à d'autres exigences procédurales, p. ex., le défaut de consulter adéquatement ou le défaut de démontrer une exigence opérationnelle selon de nouvelles méthodologies de tarification nationales.

Il reste cependant à déterminer si l'Office des transports du Canada doit substituer son propre tarif lorsqu'il est en désaccord avec une Administration de pilotage, ou si la question doit être renvoyée aux Administrations de pilotage pour un nouvel examen et un ajustement. Un processus non réglementaire permettrait aux Administrations de pilotage d'effectuer de tels ajustements presque immédiatement et ainsi répondre aux attentes des intervenants sans risque pour l'autonomie financière.

Selon le libellé actuel de la *Loi sur le pilotage*, même ceux qui ne sont pas visés par les tarifs de pilotage pourraient présenter un avis d'opposition à l'Office des transports du Canada. Comme cela pourrait ouvrir la voie à des oppositions frivoles ou non pertinentes, seulement les instances assujetties à des tarifs de pilotage devraient pouvoir présenter des oppositions à l'Office des transports du Canada.

**Recommandation 32**

Je recommande que les motifs pour déposer une opposition en matière de tarifs à l'Office des transports du Canada soient limités à la conformité par les Administrations de pilotage envers des critères prévus par la loi clairement définis (y compris les considérations opérationnelles de l'Administration de pilotage) et des processus, et que seules les entités assujetties aux droits, ou leurs représentants et associations, soient en mesure de déposer des oppositions.

L'Office des transports du Canada dispose actuellement de 120 jours pour rendre une décision lorsqu'une opposition tarifaire est déposée. Les Administrations de pilotage ont proposé de raccourcir la période à 60 jours afin d'atténuer les répercussions des décisions de mi-cycle d'activités qui réduisent les revenus prévus de l'exercice en cours qui ne peuvent être récupérés sans une autre modification réglementaire. Conformément au processus d'opposition actuel, les tarifs sont en suspens en attendant une décision de l'Office des transports du Canada. Étant donné que l'Office des transports du Canada dispose de 120 jours pour rendre une décision, les recettes supplémentaires exigées peuvent être perdues en attendant la décision jusqu'à un tiers de l'année opérationnelle.

La *Loi sur les frais de service*, qui a reçu la sanction royale le 22 juin 2017, décrit un processus de plainte. Dans le cadre de ce processus, un comité est établi dans les trente jours suivant la réception d'une plainte, et le comité composé de trois personnes dispose de quatre-vingt-dix jours pour délibérer et produire un rapport. Le délai de quatre-vingt-dix jours peut être prorogé d'au plus trente jours qu'une seule fois. Toutefois, les recommandations formulées par le comité ne le lient pas à l'organisation. Puisque le délai de cent vingt jours pour régler les cas d'opposition aux hausses des tarifs de pilotage est perçu comme étant trop long, et que celui de soixante jours n'accorde peut-être pas à l'Office des transports du Canada suffisamment de temps pour examiner une opposition, l'utilisation de la norme adoptée dans la *Loi sur les frais de service* devrait représenter un compromis adéquat et permettre un examen complet de toute plainte.

**Recommandation 33**

Je recommande que l'Office des transports du Canada rende ses décisions au plus tard quatre-vingt-dix jours après réception d'un avis d'opposition.

## 7.4 Autres sources de revenus

Les Administrations de pilotage offrent présentement un certain nombre de services et de produits pour lesquels elles ne peuvent recouvrer les coûts, les laissant presque complètement dépendantes des tarifs de pilotage pour assurer leur autonomie financière. Dans la plupart des cas, aucun pouvoir d'imposer des frais pour d'autres services et produits n'est prévu et la *Loi sur le pilotage* n'est pas tout à fait claire sur ce que permettraient les pouvoirs existants.

> *« Au fil des ans, on a fait appel aux Administrations de pilotage pour offrir une expertise technique à divers promoteurs de projets. Les Administrations de pilotage sont entièrement financées par les frais payés par l'industrie et certains des services actuellement fournis par les Administrations de pilotage ne profitent pas directement à l'industrie. Les Administrations de pilotage devraient avoir la capacité d'imposer d'autres frais pour la consultation ou la gestion d'autres services, comme les dispenses de pilotage, selon le principe du recouvrement des coûts. »*
>
> ***Mémoire de la Chamber of Shipping of British Columbia, p. 15 (Traduction libre)***

Les Administrations de pilotage pourraient fixer des frais relativement aux consultations et à l'expertise, aux certificats et à la formation du pilote et du personnel du navire, à l'utilisation de simulateurs et d'autres installations, à la délivrance de certificats et au renouvellement de dispenses/certificats perdus ainsi qu'aux essais pour fixer les conditions pour le titulaire d'un brevet ou d'un certificat. De nouveaux pouvoirs législatifs devraient être suffisamment vastes pour englober les services et les produits nouveaux et existants.

De plus, malgré toute autre annexe des tarifs, les Administrations de pilotage seraient autorisées à fixer des tarifs par contrat ou suivant une autre entente avec les intervenants.

Le fait d'élargir la gamme de produits et de services pour lesquels les Administrations de pilotage peuvent imposer des frais permettra d'améliorer leur capacité de demeurer autonomes financièrement tout en réduisant la nécessité d'avoir recours aux tarifs pour le faire. La fixation des tarifs conformément aux modalités d'une entente ou d'un contrat conclu avec les intervenants concernés permettrait aux Administrations de pilotage d'adapter les ententes de service. En supposant que tous les services et produits fournis ont une conception et une structure de coûts semblables, la méthode de calcul des frais devrait être la même dans l'ensemble des régions.

Un processus d'examen relatif aux frais de services et de produits particuliers (autres que les tarifs) compliquerait indûment la gestion quotidienne des activités des Administrations de pilotage. Les gestionnaires sont les mieux placés pour évaluer les coûts raisonnables de la prestation de divers produits et services et ils devraient avoir la liberté de le faire.

**Recommandation 34**

Je recommande qu'au-delà des tarifs de pilotage que les administrations de pilotage soient autorisées à fixer des droits pour tous les autres produits et services qu'ils offrent. Je recommande également que les administrations de pilotage calculent les niveaux des tarifs à l'aide de la même méthode et que ces droits ne puissent pas faire l'objet d'avis d'opposition auprès de l'Office des transports du Canada.

Ces changements, s'ils sont adoptés, donneront aux administrations de pilotage plus de la latitude pour établir leurs droits et leurs tarifs que ce qui leur offre actuellement le processus réglementaire. Cela leur donnera la liberté de faire correspondre leurs droits aux fluctuations du trafic, aux incitatifs ou aux promotions pour attirer de nouvelles entreprises et d'adapter adéquatement leurs tarifs à leurs besoins. Rendre obligatoire l'établissement de tarifs pour appuyer l'autosuffisance financière, ne pas générer de profits et utiliser des méthodes similaires favorisera la transparence. La préservation du rôle actuel de l'Office des transports du Canada en tant qu'arbitre et l'introduction de la prise en compte d'exigences plus rigoureuses pour l'établissement de droits supérieurs à l'indice des prix à la consommation aideront à assurer la responsabilisation.

# MODIFICATIONS TECHNIQUES

La section suivante présente les modifications techniques qui devraient être prises en compte pour la *Loi sur le pilotage*.

## 8.1 Élargir le pouvoir d'investir des administrations

Selon article 37 de la *Loi sur le pilotage*, une administration peut placer « en obligations émises ou garanties par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou par une municipalité canadienne, des fonds dont elle n'a pas un besoin immédiat ».

Le budget de 2017 prévoyait que les Obligations d'épargne du Canada seraient éliminées graduellement en raison du déclin de la popularité du programme qui est attribué à la prolifération d'instruments d'investissement assortis d'un rendement plus élevé tels que les certificats de placement garanti, les fonds communs de placement et les comptes de négociation à faible commission.

Par conséquent, les investissements des administrations de pilotage sont restreints en vertu de la *Loi sur le pilotage* aux obligations provinciales et municipales. Les provinces et les municipalités n'offrent pas toutes des obligations. Par exemple, bien que l'Ontario et le Québec offrent des obligations d'épargne provinciales, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont toutes décidé d'éliminer leurs programmes d'obligations d'épargne. Dans les cas où ils sont accessibles, les obligations d'épargne peuvent être moins attrayantes comme instrument d'investissement qu'un certificat de placement garanti en raison d'un rendement inférieur.

*« L'APA recommande que la Loi sur le pilotage soit modifiée pour donner aux administrations les mêmes pouvoirs d'investissement que les administrations portuaires dans la Loi maritime du Canada. »*

***Mémoire de l'administration du pilotage de l'Atlantique, p. 6***

**Recommandation 35**

Je recommande que l'administration du pilotage soit autorisée à investir dans un groupe élargi d'instruments, tels que les certificats de placement garanti.

## 8.2 Examen de la *Loi sur le pilotage* et nomination des membres d'un comité de revue

La législation peut être examinée par l'entremise de divers mécanismes. Cela comprend un examen interne mené par un ministère pour répondre à une question ou prendre en considération la possibilité de mettre à jour ou de moderniser une loi. Les examens législatifs peuvent également être menés en ayant recours à un groupe indépendant comportant au moins un expert appuyé par un secrétariat qui est habituellement géré par des employés du Ministère. Enfin, un comité parlementaire peut examiner la législation ou les activités, ce qui exige un ordre de la Chambre ou un «ordre par renvoi» pour soumettre les questions à un comité permanent. Le recours à un comité de revue ou à un président indépendant ou l'exécution d'un examen en faisant appel à un comité parlementaire peut garantir à la population et au ministre que l'examen et les recommandations sont objectifs. Finalement, une loi peut contenir une disposition prévoyant l'examen des modifications dans un délai déterminé pour évaluer l'incidence des modifications antérieures. Habituellement, cela est fait dans les cinq ans suivant les modifications.

La *Loi sur le pilotage* ne contient pas de disposition particulière concernant l'examen périodique de la Loi. La nature périodique et ponctuelle des examens antérieurs a donné lieu à un examen de la *Loi sur le pilotage* ou des questions sur le pilotage tous les cinq à dix ans. Un an ou plus peut s'écouler avant d'obtenir l'autorisation de réaliser un examen et le temps requis pour examiner des questions de pilotage peut varier grandement selon la portée des questions. Par exemple, l'examen de questions de pilotage le plus long a duré environ six ans (la Commission Bernier), alors qu'en 1999, l'examen de l'Office des transports du Canada a été réalisé en un an. Ainsi, l'examen de la *Loi sur le pilotage* tous les cinq ans pourrait donner lieu à une situation d'examen continu, de la demande d'autorisation et du financement pour mener l'examen, au regroupement de l'expertise, à la recherche et aux consultations, et à la rédaction du rapport définitif. Dans le cadre des tables rondes de mars sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*, certains intervenants ont suggéré qu'il pourrait être important d'évaluer les modifications apportées à la suite du présent examen et qu'il serait peut-être préférable d'examen la *Loi sur le pilotage* plus souvent qu'à tous les 10 ans. L'examen de la *Loi sur le pilotage* peut également être réalisé si le ministre le juge opportun, mais peu importe l'échéancier, une disposition claire devrait être ajoutée à la Loi pour faciliter l'examen et la nomination des membres d'un comité de revue ou d'un président, selon le cas.

**Recommandation 36**

Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit examinée au moins tous les dix ans et, étant donné le grand nombre de modifications proposées, qu'on prenne en compte la possibilité de réaliser un examen de la situation cinq ans après la promulgation. Je recommande également que la *Loi sur le pilotage* confère au ministre des Transports le pouvoir de mobiliser un comité de revue indépendant ou une personne indépendante pour entreprendre ces examens.

## 8.3 Indicateurs de rendement clés

Toutes les administrations de pilotage rendent compte des incidents de sécurité et des retards. Certaines administrations de pilotage assurent le suivi d'une gamme élargie d'indicateurs, y compris les cibles générales et les plaintes. Au cours de l'examen, certains intervenants ont souligné qu'il y a peu d'indicateurs de rendement clés communs autres que le suivi de la sécurité et des retards (dont on rend compte différemment) et que les indicateurs de rendement clés communs contribueraient à l'analyse comparative du rendement entre les régions.

> *« Autrement dit, le renforcement de l'utilisation d'indicateurs de rendement clés (IRC) - établis à l'échelle régionale (p. ex. nombre d'affectations par projet pilote, coûts par affectation) - officialiserait la vision d'une mesure de l'efficacité du pilotage dans une région, tout en permettant l'analyse comparative du rendement entre les régions. »*
>
> ***Mémoire de la Fédération maritime du Canada, p. 7 (Traduction libre)***

Le chapitre 6 explique le besoin d'une plus grande granularité et normalisation des indicateurs de rendement clés aux fins de sécurité. Toutefois, il vaudrait la peine d'examiner le potentiel de réaliser cela dans d'autres secteurs (p. ex. indicateurs pour mesure l'efficacité) et de faire la comparaison avec d'autres indicateurs utilisés dans le transport maritime ou le secteur public. La détermination d'un ensemble pratique et utile d'indicateurs de rendement clés qui sont harmonisés au sein des administrations de pilotage pourrait être une tâche adéquate pour le Comité consultatif national, une fois établi.

**Recommandation 37**

**Je recommande qu'un ensemble commun d'indicateurs de rendement clés soit établi pour faciliter la production de rapports communs et le suivi du rendement à l'échelle de toutes les administrations de pilotage.**

## 8.4 Collaboration accrue avec les États-Unis

Certains intervenants ont suggéré que des aspects des services de pilotage dans la région des Grands Lacs pourraient faire l'objet d'études plus approfondies, telles que les besoins en matière de pilotage en eaux libres. Le pilotage dans la région des Grands Lacs est coordonné en collaboration par les organismes de réglementation et les fournisseurs de soins du Canada et des États-Unis. Bien que les administrations de pilotage canadiennes aient de bonnes relations avec la Garde côtière américaine et les associations de pilotes des États-Unis, il vaudrait peut-être la peine d'envisager d'étudier la suggestion davantage. Il vaudrait peut-être aussi la peine d'explorer les mécanismes visant à favoriser une coopération accrue avec des gouvernements d'État sur chaque côte pour déterminer si des améliorations peuvent être apportées à la prestation des services afin d'offrir un service uniforme aux utilisateurs.

## 8.5 Modification du nom de l'Administration de pilotage des Laurentides

Un intervenant a mentionné une incohérence avec le nom de l'Administration de pilotage des Laurentides en français.

> *« Utiliser l'article 4 b) de manière à donner à l'Administration de pilotage des Laurentides (une chaîne de montagnes) pour le remplacer par un vocable (comme du Saint-Laurent ou laurentien) qui respecte la personnalité et la mission du pilote maritime et de la structure du territoire auquel on réfère. »*
>
> ***Mémoire du Groupe Desgagnés Inc. et de Fednav Ltd., p. 11***

**Recommandation 38**

Si la recommandation 3 n'est pas mise en œuvre, je recommande le changement de nom de l'Administration de pilotage des Laurentides aux fins de clarification.

## 8.6 Modifications administratives à la *Loi sur le pilotage*

Les intervenants ont suggéré un certain nombre de modifications techniques à la *Loi sur le pilotage* dans leurs présentations. Cela comprend des modifications aux certificats (p. ex. préciser les dates d'expiration, les exigences de renouvellement) ainsi que des vérifications de la concordance et des changements terminologiques. Ces changements techniques devraient être examinés dans la portée de tous travaux liés à des modifications législatives.

Gracieuseté des pilotes de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

# CONCLUSIONS

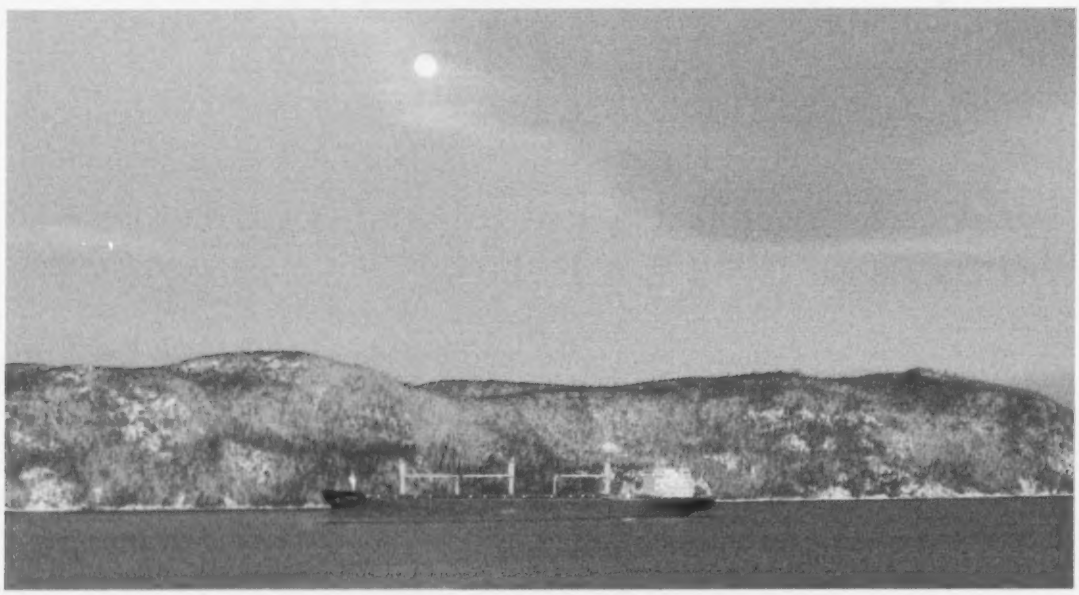
Je suis honoré d'avoir eu l'occasion d'examiner la *Loi sur le pilotage*. Les services de pilotage appuient l'économie canadienne grâce à leurs contributions essentielles à la sécurité et à l'efficacité du commerce et du transport maritimes.

Au cours des huit derniers mois, j'ai étudié les questions et les préoccupations des régulateurs du système de pilotage, des administrateurs, des fournisseurs et des utilisateurs. Le présent rapport est le produit d'un examen approfondi de la structure et de la prestation des services de pilotage au Canada et trace la voie à suivre pour la modernisation de la *Loi sur le pilotage*.

La participation et les commentaires d'intervenants de partout au pays ont été sollicités pour l'examen de la *Loi sur le pilotage*. C'est grâce à la participation des administrations de pilotage, des pilotes, des armateurs et des associations industrielles, et d'autres intervenants pertinents du secteur maritime que l'examen a été réalisé.

Le corps du présent rapport aborde cinq composantes clés de la *Loi sur le pilotage* : son but et ses principes, les modèles de gouvernance, la structure de la main-d'oeuvre, le cadre de sécurité et le processus de tarification. Après des mois de consultation et de mûre réflexion, des recommandations ont été proposées pour corriger les lacunes du système de pilotage actuel et pour améliorer son organisation et sa fonctionnalité générales.

Bien qu'il soit largement convenu que le système de pilotage au Canada fonctionne bien, il est maintenant temps que la législation soit actualisée afin de refléter les réalités d'aujourd'hui, ainsi que les possibilités et les innovations à venir.



Gracieuseté de Transports Canada

# Annexe A :
## Liste des recommandations

### OBJET ET PRINCIPES

No 1 Je recommande la modification de la *Loi sur le pilotage* afin d'améliorer la clarté, la prévisibilité et l'uniformité des politiques à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un énoncé détaillé des objectifs législatifs et de principes stratégiques directeurs. Les nouvelles dispositions devraient concorder essentiellement avec la Politique nationale des transports et pourraient comprendre les éléments suivants :

- Un préambule, qui présente la justification des mesures législatives et les liens avec l'intérêt public en général, y compris la protection de l'environnement.
- Une disposition d'objet, qui décrit clairement l'objectif législatif du gouvernement – l'établissement d'un système national de pilotage maritime sécuritaire, efficace, souple et responsable en tant que monopole réglementé – et les résultats publics auxquels la loi doit contribuer.
- Un énoncé des principes stratégiques directeurs pour le système national de pilotage maritime, y compris assurer les normes les plus rigoureuses possible en matière de sécurité, l'efficacité et la rentabilité dans la prestation de services et la réponse aux besoins des utilisateurs, l'application des principes de gestion du risque aux fins de prise de décisions, l'optimisation de l'utilisation de nouvelles technologies et l'amélioration continue des activités et des services, la transparence et l'imputabilité quant aux composants du système de pilotage, l'autonomie financière des administrations de pilotage, ainsi que l'équité et le caractère raisonnable dans le contexte de l'établissement des droits et des tarifs.

No 2 Je recommande que le gouvernement s'engage à élaborer et mettre en œuvre un code de conduite pour tous les pilotes de navire brevetés, sous la forme d'un règlement ou de lignes directrices professionnelles, au moyen d'un processus délibéré entrepris par un Comité consultatif national dont la mise sur pied est proposée plus loin dans le présent rapport.

### GOUVERNANCE

No 3 Je recommande que l'Administration de pilotage des Grands Lacs et l'Administration de pilotage des Laurentides soient fusionnées pour former l'Administration de pilotage du Saint-Laurent et des Grands Lacs, et que le siège social de la nouvelle administration soit situé à Montréal, dans le but de réduire les coûts, d'accroître l'efficacité et d'établir une base de référence afin d'évaluer s'il est faisable et souhaitable de procéder à des consolidations plus importantes.

No 4 Je recommande que le conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs/Administration de pilotage des Laurentides soit composé de neuf membres. Je recommande aussi que les conseils d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique et de l'Administration de pilotage du Pacifique soient composés de sept membres, et que dans les deux cas, le président-directeur général, membre d'office, n'ait pas le droit de vote.

No 5 Je recommande que les personnes ayant un lien avec une organisation représentant des pilotes ou des armateurs ou un intérêt envers une telle organisation ne soient pas admissibles à une nomination à un poste d'administrateur et ce durant au moins un an après avoir mis fin au lien ou à l'intérêt en question. Enfin, le président ne devrait pas assumer les fonctions du président directeur général ou être responsable de tâches quotidiennes effectuées au sein de l'organisation (p. ex. la suspension d'une licence).

No 6 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* permette la création d'un comité consultatif composé de 15 membres, nommés par le ministre des Transports, représentant l'ensemble des administrations de pilotage, les pilotes, les corporations de pilotes, les armateurs canadiens et étrangers la main-d'œuvre, les communautés autochtones, les groupes environnementalistes et le gouvernement.

No 7 Je recommande qu'un siège au sein du conseil d'administration de l'Administration de pilotage du Pacifique soit réservé à un représentant des communautés autochtones de la Colombie-Britannique.

### MAIN-D'ŒUVRE

No 8 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que les administrations de pilotage puissent utiliser la configuration de l'effectif qui répond le mieux à leurs besoins. Les administrations de pilotage devraient être libres de gérer, au moyen d'un système de répartition efficace, l'embauche de leurs propres employés, la passation de contrats avec une corporation de pilotes et le recours à des pilotes à contrat dans un district donné.

No 9 Je recommande que le processus de sélection de l'offre finale soit modifié de sorte que l'arbitre doive tenir compte du but et des principes de la *Loi sur le pilotage* (telle qu'elle est modifiée à la recommandation 1) lorsqu'il rend des décisions d'arbitrage.

No 10 Je recommande que toutes les dispositions réglementaires relatives à la sécurité soient retirées des contrats de service entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes d'ici un an.

No 11 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de sorte que toutes les corporations de pilotes, fournisseurs de services monopolistiques, soient assujetties à des niveaux plus élevés de transparence et de responsabilisation. Les états financiers et les contrats de service devraient être publiés et les corporations de pilotes devraient faire l'objet de vérifications financières et répondre aux demandes d'accès à l'information.

## CADRE DE SÉCURITÉ

No 12 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que le ministre des Transports puisse, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prendre tous les règlements relatifs à la sécurité du pilotage. De plus, la Loi doit clairement indiquer que ses règlements et elle même ont préséance sur les contrats de service de pilotage.

No 13 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin d'accorder aux administrations de pilotage les pouvoirs d'adopter et d'appliquer des pratiques et des procédures obligatoires en ce qui a trait à la prestation de services de pilotage sécuritaires et efficaces.

No 14 Je recommande que Transports Canada, en tant qu'organisme de réglementation indépendant, établisse un ensemble exhaustif d'indicateurs de rendement clés.

No 15 Je recommande que le gouvernement fournisse les ressources nécessaires pour renforcer la capacité de Transports Canada en matière de réglementation et de surveillance de la sécurité du pilotage.

No 16 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée de la façon suivante :

a) inclure un cadre de conformité qui décrit les autorités requises pour vérifier la conformité;

b) donner au ministre des Transports les pouvoirs appropriés pour faire appliquer les dispositions de la Loi et l'autorité de déléguer l'application de ces dispositions, en tout ou en partie, à des personnes ou à des catégories de personnes désignées. Le ministre des Transports devrait désigner les inspecteurs de la sécurité maritime comme une catégorie de personnes, et déléguer les pouvoirs d'application à cette catégorie de personnes une fois qu'elles auront eu la formation requise.

No 17 Je recommande que les dispositions d'application de la *Loi sur le pilotage* soient modifiées pour inclure un régime de sanctions administratives pécuniaires qui impose des amendes plus élevées pour les infractions graves, et qui établit une distinction entre les amendes applicables aux personnes physiques et les amendes applicables aux personnes morales et aux navires.

No 18 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée afin que le ministre des Transports ait le pouvoir de réglementer la réalisation des évaluations des risques de pilotage.

No 19 Je recommande que Transports Canada, en consultation avec l'industrie, établisse la méthode, les normes, les lignes directrices et les règlements nécessaires à la réalisation d'évaluations des risques de pilotage, y compris un mécanisme de résolution en cas d'impasse. Les évaluations des risques doivent englober tous les aspects du risque qui se rapportent à la navigation, ainsi que les progrès technologiques. Ces évaluations devraient porter le nom de « méthode d'évaluation des risques liés à la navigation ».

No 20 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée pour :

a) Établir un objectif selon lequel les administrations de pilotage doivent optimiser l'utilisation des nouvelles technologies;

b) Conférer au ministre des Transports le pouvoir d'exiger que les administrations de pilotage publient leurs plans de voyage et faire en sorte que le ministre des Transports exerce ce pouvoir.

No 21 Je recommande que la méthode d'évaluation des risques liés à la navigation comprenne l'exigence que toutes les technologies disponibles soient prises en considération lors de la détermination des exigences de pilotage.

No 22 Je recommande que le ministre des Transports demande une modification du paragraphe 22(2) de la *Loi sur le pilotage* afin que tous les capitaines et officiers de navigation de nationalité étrangère soient admissibles au certificat de pilotage, puis mette fin au programme de dispense de l'Administration de pilotage du Pacifique et le remplace par un programme de certificats de pilotage. D'ici là, l'Administration de pilotage du Pacifique devrait conserver et revoir le programme de dispense actuel en collaboration avec Transports Canada, les communautés autochtones et les intervenants intéressés.

No 23 Je recommande que Transports Canada mette en œuvre et applique un régime normalisé d'exemption et stipule les exigences dans un nouveau règlement national. Transports Canada devrait faciliter et promouvoir un programme national de certificats de pilotage pour former et évaluer les capitaines et les officiers de navigation, sans compromettre la sécurité ni créer de situation de pilotage concurrentiel. Le certificats de pilotage devrait s'étendre à une classe de navires de la même entreprise, s'il y a lieu. L'Administration de pilotage des Laurentides devrait prendre des mesures à court terme pour augmenter le nombre de titulaires de certificat dans la région.

No 24 Je recommande que Transports Canada, en collaboration avec les Administrations de pilotage, examine les exigences de l'emploi et les conditions de travail des pilotes et modifie les exigences générales du Règlement général sur le pilotage en ce qui concerne la capacité physique et mentale.

No 25 Je recommande que Transports Canada examine les processus d'évaluation de la capacité physique et mentale des pilotes et élabore des lignes directrices sur les pratiques exemplaires.

No 26 Je recommande que, à l'appui de la mise en œuvre du Code polaire, Transports Canada :

- modifie le Règlement sur le personnel maritime pour reconnaître officiellement l'expérience, la formation et les qualifications de l'équipage qui sont requises en vertu du Code polaire et assure un niveau approprié de supervision;
- améliore et donne un caractère officiel à la formation, au contrôle des compétences et à la certification d'un officier de navigation dans les glaces, pour mieux refléter et s'assurer des compétences de base nécessaires.

No 27 Je recommande que Transports Canada, que la Garde côtière canadienne et que le Service hydrographique du Canada établissent de façon prioritaire un échéancier accéléré en vue d'élaborer et de mettre en place une structure de gestion des corridors à faible impact, ainsi que d'évaluer le besoin de faire appel à des services de pilotage comme mesure d'atténuation possible identifiée au moyen d'une méthode robuste d'évaluation des risques liés à la navigation.

No 28 Je recommande qu'on évalue la structure de gouvernance des services de pilotage dans l'Arctique canadien dans le cadre d'une structure de gestion conjointe conçue à l'intention des corridors à faible impact.

### TARIFS ET DROITS

No 29 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* accorde aux Administrations de pilotage le plein pouvoir de fixer les tarifs et d'autres frais, comme c'est le cas pour NavCanada et les administrations portuaires. Les pouvoirs de fixer tout tarif ou droit doivent être exercés selon des orientations et des lignes directrices claires prévues dans la *Loi sur le pilotage*, tout en assurant un préavis adéquat et des consultations auprès des intervenants.

No 30 Je recommande que les Administrations de pilotage adoptent des méthodologies de tarification similaires.

No 31 Je recommande que les Administrations de pilotage soient autorisées à imposer des frais d'intérêt sur les paiements en retard pour tous les tarifs et les frais.

No 32 Je recommande que les motifs pour déposer une opposition en matière de tarifs à l'Office des transports du Canada soient limités à la conformité par les Administrations de pilotage envers des critères prévus par la loi clairement définis (y compris les considérations opérationnelles de l'Administration de pilotage) et des processus, et que seules les entités assujetties aux droits, ou leurs représentants et associations, soient en mesure de déposer des oppositions.

No 33 Je recommande que l'Office des transports du Canada rende ses décisions au plus tard quatre-vingt-dix jours après réception d'un avis d'opposition.

No 34 Je recommande qu'au-delà des tarifs de pilotage que les administrations de pilotage soient autorisées à fixer des droits pour tous les autres produits et services qu'ils offrent. Je recommande également que les administrations de pilotage calculent les niveaux des tarifs à l'aide de la même méthode et que ces droits ne puissent pas faire l'objet d'avis d'opposition auprès de l'Office des transports du Canada.

### MODIFICATIONS TECHNIQUES

No 35 Je recommande que l'administration du pilotage soit autorisée à investir dans un groupe élargi d'instruments, tels que les certificats de placement garanti.

No 36 Je recommande que la *Loi sur le pilotage* soit examinée au moins tous les dix ans et, étant donné le grand nombre de modifications proposées, qu'on prenne en compte la possibilité de réaliser un examen de la situation cinq ans après la promulgation. Je recommande également que la *Loi sur le pilotage* confère au ministre des Transports le pouvoir de mobiliser un comité de revue indépendant ou une personne indépendante pour entreprendre ces examens.

No 37 Je recommande qu'un ensemble commun d'indicateurs de rendement clés soit établi pour faciliter la production de rapports communs et le suivi du rendement à l'échelle de toutes les administrations de pilotage.

No 38 Si la recommandation 3 n'est pas mise en œuvre, je recommande le changement de nom de l'Administration de pilotage des Laurentides aux fins de clarification.

# Annexe B :

## Liste des participants aux tables rondes

| NOM | TITRE | ORGANISATION |
|---|---|---|
| Anderson, Tom | Directeur, Opérations maritimes | Algoma Central Corporation |
| Newton, Wes | Vice-président principal | Algoma Central Corporation |
| Soerensen, Ken | Président et directeur général | Algoma Central Corporation |
| Fournier, Martin | Directeur général | Armateurs du Saint-Laurent |
| Murray, Debbie | Directrice, Politiques et affaires réglementaires | Association des administrations portuaires canadiennes |
| Zatylny, Wendy | Président | Association des administrations portuaires canadiennes |
| McCabe, Larry | Membre du conseil d'administration | Association des municipalités de l'Ontario |
| Allen, Dan | Directeur du terminal, Halifax | Atlantic Container Line |
| Weldon, Rick | Directeur, Services à la clientèle | Atlantic Container Line |
| Galbraith, Anne | Présidente | Administration de pilotage de l'Atlantique |
| Griffiths, Sean | Directeur général | Administration de pilotage de l'Atlantique |
| McFadden, Ross | Directeur, Opérations | Administration de pilotage de l'Atlantique |
| Swift, Tom | Gestionnaire, Opérations de la flottille hauturière | Atlantic Towing Ltd |
| Devries, Paul | Directeur général | British Columbia Coast Pilots Ltd |
| Haakonson, Roy | Vice-président | British Columbia Coast Pilots Ltd |
| Stewart, Robin | Président | British Columbia Coast Pilots Ltd |
| Pitre, Ghislain | Gestionnaire | Bear Head LNG |
| Barrett, Lara | Commandante | Garde côtière canadienne |
| Gascon, Julie | Commissaire adjointe, Région du Centre et de l'Arctique | Garde côtière canadienne |
| Nickle, Dan | Chef de projet, Consolidation | Garde côtière canadienne |
| Toomey, David | Gestionnaire, Stratégies de navigation maritime | Garde côtière canadienne |
| Buy, Serge | Directeur général | Association canadienne des traversiers |

| | | |
|---|---|---|
| Bidgood, Cheryl | Associée principale, Région de l'Atlantique | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Burgess, Mike | Vice-président, Région des Grands lacs | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Calder, Ross | Président, Pilotes de Halifax | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Duffy, Don | Président, Pilotes de Saint John | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Laflamme, Tristan | Directeur général et avocat général | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Pelletier, Simon | Président | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Pierce, Tony | Président, Pilotes du Cape Breton | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Rae, Andrew | Vice-président, Région de l'Atlantique | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Stanley, Brian | Président, Pilotes du sud-est de Terre-Neuve | Association des pilotes maritimes du Canada |
| Isaacs, Marc | Vice-président national | Association canadienne de droit maritime |
| Boucher, Mark | Président | Guilde de la marine marchande du Canada |
| van der Gracht, Mike | Capitaine | Guilde de la marine marchande du Canada |
| Morykot, Richard | Gestionnaire, Sydney | CBCL Limited |
| Burrows, Bruce | Président | Chambre de Commerce Maritime |
| Turner, Rob | Vice-président, Opérations | Chambre de Commerce Maritime |
| Gee, Bonnie | Vice-président | Chamber of Shipping of British Columbia |
| Lewis-Manning, Robert | Président | Chamber of Shipping of British Columbia |
| Power, Dave | Gestionnaire du port | Administration portuaire de Charlottetown |
| d'Aquila, Jean | Directeur général | Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent Inc. |
| Robitaille, Carl | Président | Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent Inc. |

| | | |
|---|---|---|
| Arsenault, Alain | Président | Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central Inc. |
| Vaillancourt, Patrice | Directeur général | Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central Inc. |
| Nelson, Phillip | Président | Council of Marine Carriers |
| Spalding, Donna | Directeur, Administration | Cruise Lines International Association |
| Wirtz, Greg | Président | Cruise Lines International Association |
| Jones, Kirk | Vice-président, Relation avec les gouvernements et Affaires industrielles | Groupe CSL Inc. |
| Préfontaine, Pierre | Premier vice-président | Groupe CSL Inc. |
| Conrad, Colin | Président | FK Warren Ltd |
| Gagnon, Marc | Directeur, Affaires gouvernementales et Développement durable | FedNav Limitée |
| Gourdeau, Paul | Vice-président principal | FedNav Limitée |
| Joensen, Johan | Agente de liaison avec l'industrie | FFAW-Unifor |
| Armstrong, Mike | Président | Fraser River Pilots Association |
| Smigel, Randy | Pilote | Fraser River Pilots Association |
| Kelly, Craig | Représentant | Nation des Gitga'at |
| Hill, Matt | Conseiller | Nation des Gitga'at |
| Watkinson, Bruce | Gestionnaire, Pêches | Nation des Gitga'at |
| Burnett, Stephen | Directeur exécutif | Great Lakes Cruising Coalition |
| Bissonnette, Stéphane | Directeur des finances | Administration de pilotage des Grands Lacs |
| Dion, Danièle | Présidente | Administration de pilotage des Grands Lacs |
| Lemire, Robert | Directeur général | Administration de pilotage des Grands Lacs |
| Lantin, Peter | Président, Conseil de la Nation Haïda | Nation Haïda |
| McGuire, Mike | Membre, Comité consultatif de l'aire marine de Haïda Gwaii | Nation Haïda |
| Young, Adeana | Conseiller, Conseil de Old Massett Village | Nation Haïda |

| | | |
|---|---|---|
| Piper, Kevin | Président | Halifax Longshoremen's Local 269 |
| Parsons, Adam | Gestionnaire des services maritimes du port | Administration portuaire de Halifax |
| Fitzgerald, Bill | Vice-président, Opérations | Administration portuaire de Hamilton |
| Hall, Travis | Conseiller | Nation Heiltsuk |
| Humchitt, Harvey | Chef héréditaire | Nation Heiltsuk |
| Moody, Reg | Directeur exécutif, Bureau de réconciliation de Gladstone | Nation Heiltsuk |
| Strong, Rick | Spécialiste des opérations maritimes, Région de l'Atlantique | Husky Energy Inc. |
| Murphy, Patrick | Vice-président international | Association internationale des débardeurs |
| Hodgson, Lanna | Secrétaire générale et analyste des politiques intérimaire | International Ship-Owners Alliance of Canada Inc. |
| Case, Donovan | Représentant principal des opérations | Irving Oil Ltd |
| McDames, Ken | Gestionnaire, Département des terres et des ressources | Nation de Kitselas |
| Biagi, Mark | Gestionnaire des opérations, Ressources fauniques et halieutiques | Nation Kitsumkalum |
| Fontaine, Ricky | Président | Administration de pilotage des Laurentides |
| Fracassi, Fulvio | Directeur général | Administration de pilotage des Laurentides |
| Tibbo, Chris | Gestionnaire des opérations, Amérique du Nord | Maersk Supply Service Canada Ltd |
| Morgan, Jim | Directeur, Administration et ressources humaines | Marine Recycling Corporation & Raw Materials Company Inc. |
| Siddall, Jim | Directeur, Services de la flotte | McKeil Marine Ltd |
| Hearn, Christopher | Directeur, Centre for Marine Simulation | Université Memorial de Terre-Neuve |
| Wilson, Ross | Directeur, Gérance | Nation de Metlakatla |
| Farrah, Georges | Secrétaire général associé aux Affaires maritimes | Ministère du Conseil exécutif du Québec |

| | | |
|---|---|---|
| Touhami-Rachid, Raffa | Analyste, Transports maritimes | Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports |
| Bowles, Stan | Directeur général | MOL Chemical Tankers America Inc. |
| Belzile, Jean-François | Capitaine du port et directeur des opérations maritimes | Administration portuaire de Montréal |
| McDonald, Brian | Président et directeur général | Montship Inc. |
| Durdle, Paul | Directeur général | Newfoundland Transshipment Limited |
| Nyce, Harry | Directeur, Pêches et faune, gouvernement Nisga'a Lisims | Nation Nisga'a |
| Stewart, Blair | Gestionnaire, Pêches et faune | Nation Nisga'a |
| Pierce, Melvin | Gestionnaire des opérations | Nustar Energy |
| Duchatelle, Lionel | Gestionnaire de la flotte | Oceanex Inc. |
| Amat, Peter | Directeur général | Pacific Basin Shipping (Canada) Limited |
| Cunningham, Lorraine | Président | Administration de pilotage du Pacifique |
| Obermeyer, Kevin | Directeur général | Administration de pilotage du Pacifique |
| Knezevic, Zoran | Président et directeur général | Administration portuaire de Port Alberni |
| Carrigan, Paul | Directeur général | Administration portuaire de Sydney |
| Castonguay, René | Coordonnateur à la sûreté/sécurité et adjoint au capitaine du port | Administration portuaire de Québec |
| Raby, Pascal | Vice-président, Opérations et environnement | Administration portuaire de Québec |
| Allen, Chad | Directeur, Opérations maritimes | Fédération maritime du Canada |
| Broad, Michael | Président | Fédération maritime du Canada |
| McKinstry, Bill | Directeur, Opérations de la côte Ouest | Fédération maritime du Canada |
| Mears, John | Vice-président | Fédération maritime du Canada |
| Simard, Sonia | Directeur, Affaires législatives et environnementales | Fédération maritime du Canada |
| Aubry-Morin, Jean | Vice-président, Relations externes | Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent |

| | | |
|---|---|---|
| Heney, Tim | Directeur général | Administration portuaire de Thunder Bay |
| Riehl, Mike | Vice-président, Région des Grands lacs | Administration portuaire de Toronto |
| LeGuellec, Serge | Président et directeur général | Transports Desgagnés |
| Xotta, Peter | Vice-président, Planification et opérations | Administration portuaire de Vancouver |
| Rothdram, Bruce | Président et directeur général | Wheelhouse Shipping Agency Ltd |

DATES ET LIEUX

| | |
|---|---|
| 2 novembre 2017 | St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador) |
| 9 novembre 2017 | Ottawa (Ontario) |
| 14 novembre 2017 | Montréal (Québec) |
| 16 novembre 2017 | Halifax (Nouvelle-Écosse) |
| 23 novembre 2017 | Vancouver (Colombie-Britannique) |
| 30 novembre 2017 | Toronto (Ontario) |
| 6 décembre 2017 | Prince Rupert (Colombie-Britannique) (collectivités autochtones) |
| 10 janvier 2018 | Ottawa (Ontario) (gouvernance) |
| 13 mars 2018 | Vancouver (Colombie-Britannique) |
| 14 mars 2018 | Vancouver (Colombie-Britannique) (collectivités autochtones) |
| 16 mars 2018 | Montréal (Québec) |
| 20 mars 2018 | Halifax (Nouvelle-Écosse) |
| 22 mars 2018 | Toronto (Ontario) |

# Annexe C :

## Liste des participants aux séances bilatérales

| DATE | NOMS ET ORGANISATIONS DES PARTICIPANTS |
|---|---|
| 24 août 2017 | Michael Broad, président, Fédération maritime du Canada |
| | Sonia Simard, directrice, Affaires législatives et environnementales, Fédération maritime du Canada |
| 24 août 2017 | Bruce R. Burrows, président, Chambre de commerce maritime |
| 25 août 2017 | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 30 août 2017 | Fulvio Fracassi, président-directeur général, Administration de pilotage des Laurentides |
| 31 août 2017 | Robert Lemire, président-directeur général, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| 11 sept. 2017 | Sean Griffiths, premier dirigeant, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| 11 sept. 2017 | Colin Conrad, président, FK Warren |
| | Blaise MacDonnell, directeur général et vice-président, NuStar Energy |
| | David Hart, gestionnaire des opérations, NuStar Energy |
| 12 sept. 2017 | Anne Galbraith, présidente, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| | Jim Stoneham, membre du Conseil, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| | Brian Ritchie, membre du Conseil, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| | Alissa Aymar, membre du Conseil, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| | Patricia Mella, membre du Conseil, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| | Ted Anthony, membre du Conseil, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| 12 sept. 2017 | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Andrew Rae, vice-président, région de l'Atlantique, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Cheryl Bidgood, déléguée principale, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 15 sept. 2017 | Mark Boucher, président, Guilde de la marine marchande du Canada |
| 15 sept. 2017 | Scott Streiner, président-directeur général, Office des transports du Canada |
| | Elizabeth Barker, avocat général et secrétaire, Office des transports du Canada |
| 15 sept. 2017 | Jean Laporte, administrateur en chef des opérations, Bureau de la sécurité dans les transports |

| | |
|---|---|
| 20 sept. 2017 | Robert Lewis-Manning, président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| | Bonnie Gee, vice-président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| 20 sept. 2017 | Jeff Hutchinson, commissaire de la Garde côtière canadienne |
| | Mario Pelletier, commissaire adjoint des opérations de la Garde côtière canadienne |
| 21 sept. 2017 | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Mike Burgess, vice-président, région des Grands Lacs, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 21 sept. 2017 | Robert Lemire, président-directeur général, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | Stéphane Bissonnette, dirigeant principal des finances, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | Danièle Dion, présidente par intérim et vice-présidente, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | Michael Pratt, membre du Conseil, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | James Pound, membre du Conseil, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | Michel Desrochers, membre du Conseil, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| | Terry Geddes, membre du Conseil, Administration de pilotage des Grands Lacs |
| 27 sept. 2017 | Terry Bowles, président-directeur général, Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent |
| | Jean Aubry-Morin, vice-président, Relations externes, Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent |
| | Bruce Hodgson, directeur, Développement des marchés, Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent |
| 2 oct. 2017 | Michael Broad, président, Fédération maritime du Canada |
| | Chad Allen, directeur, Opérations, Fédération maritime du Canada |
| | Sonia Simard, directrice, Affaires législatives et environnementales, Fédération maritime du Canada |
| | Paul Kennedy, président, Robert Reford |
| | Wolfgang Schloch, vice-président, Hapag-Lloyd (Canada) inc. |
| | Paul Gourdeau, vice-président exécutif, FedNav Ltd |
| | Volger Kluge, président, ZIM |
| | Brian Keegan, gestionnaire des opérations, Orient Overseas Container Line |
| | Robert van den Ende, président et membre du Conseil, Gresco |

| | |
|---|---|
| 2 oct. 2017 | Fulvio Fracassi, président-directeur général, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Mario St-Pierre, avocat, Administration de pilotage des Laurentides |
| 3 oct. 2017 | Bruce R. Burrows, président, Chambre de commerce maritime |
| | Rob Turner, vice-président, Chambre de commerce maritime |
| 4 oct. 2017 | Kevin Obermeyer, président-directeur général, Administration de pilotage de l'Atlantique |
| 5 oct. 2017 | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Capitaine Robin Stewart, président, BC Coast Pilots Ltd. |
| | Capitaine Roy Haakonson, vice-président, BC Coast Pilots Ltd. |
| | Paul Devries, directeur général, BC Coast Pilots Ltd. |
| 5 oct. 2017 | Lorraine Cunningham, présidente, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Mike Roman, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Al Ranger, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Katherine Bright, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Karen Horcher, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Paul Prefontaine, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Peter Bernard, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| 5 oct. 2017 | Robert Lewis-Manning, président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| | Bonnie Gee, vice-président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| 5 oct. 2017 | Greg Wirtz, président, Cruise Lines International |
| | Donna Spalding, directrice, Administration, Cruise Lines International |
| 5 oct. 2017 | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |

| | |
|---|---|
| 6 oct. 2017 | John Mears, vice-président, Fédération maritime du Canada |
| | Bill McKinstry, directeur, Opérations de la côte ouest, Fédération maritime du Canada |
| | Scott Galloway, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération maritime du Canada |
| | Ben Puehse, gestionnaire, Opérations, Hapag-Lloyd (Canada) inc. |
| | Tim McGee, gestionnaire, Opérations, OOCL (Canada) inc. |
| | Rob Sears, gestionnaire des ventes, Montship |
| | Famida Thobani, directeur général, Zim Integrated Shipping Services (Canada) Co. Ltd |
| 6 oct. 2017 | Peter Xotta, vice-président, Planification et opérations, Port de Vancouver |
| | Chris Wellstood, directeur, Opérations maritimes, Port de Vancouver |
| 6 oct. 2017 | Robin Stewart, président, BC Coast Pilots Ltd. |
| | Roy Haakonson, vice-président, BC Coast Pilots Ltd. |
| 12 oct. 2017 | Carl Robitaille, président, Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent |
| | Jean d'Aquila, directeur général, Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent |
| | Alain Arsenault, président, Corporation des pilotes du St-Laurent central |
| | Pierre Vaillancourt, directeur, Corporation des pilotes du St-Laurent central |
| | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 12 oct. 2017 | Carl Robitaille, président, Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent |
| | Jean d'Aquila, directeur général, Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent |
| | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 13 oct. 2017 | Alain Arsenault, président, Corporation des pilotes du St-Laurent central |
| | Pierre Vaillancourt, directeur, Corporation des pilotes du St-Laurent central |
| 13 oct. 2017 | Martin Fournier, directeur exécutif, Armateurs du Saint-Laurent |
| 15 oct. 2017 | Sylvie Vachon, présidente-directrice générale, port de Montréal |
| | Daniel Dagenais, vice-président, Opérations, port de Montréal |
| 15 oct. 2017 | Fulvio Fracassi, président-directeur général, Administration de pilotage des Laurentides |

| | |
|---|---|
| 16 oct. 2017 | Bruce R. Burrows, président, Chambre de commerce maritime |
| | Louis-Marie Beaulieu, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Tony Boemi, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Terence Bowles, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Allister Paterson, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Wayne Smith, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Chuck Hriczak, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| | Ward Weisenel, membre du Conseil, Chambre de commerce maritime |
| 25 oct. 2017 | Simon Pelletier, président, Association des pilotes maritimes du Canada avec cadre de l'Association des pilotes maritimes du Canada |
| 27 oct. 2017 | Paul Gourdeau, vice-président principal, FedNav Ltd |
| | Marc Gagnon, directeur, Affaires gouvernementales et conformité réglementaire, FedNav Ltd |
| | Serge LeGuellec, Président-directeur général, Groupe Desgagnés |
| | René Grenier, Consultant |
| | Jean-Luc Bédard, Consultant |
| 27 oct. 2017 | Fulvio Fracassi, président-directeur général, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Mario St-Pierre, gestionnaire, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Sylvain Lachance, gestionnaire, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Claude Lambert, gestionnaire, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Jacques Vigneault, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Louis Rhéaume, membre du Conseil, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Frank Di Tomaso, membre du Conseil, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Michel Tosini, membre du Conseil, Administration de pilotage des Laurentides |
| | Gilles Morin, membre du Conseil, Administration de pilotage des Laurentides |
| 30 oct. 2017 | Wendy Zatylny, président, Association des administrations portuaires canadiennes |
| | Debbie Murray, directrice, politique et affaires réglementaires, Association des administrations portuaires canadiennes |
| 3 nov. 2017 | Cheryl Bidgood, déléguée principale, région de l'Atlantique, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Tristan Laflamme, directeur général exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Brian Stanley, président, Southeast Newfoundland Pilots, Association des pilotes maritimes du Canada |

| | |
|---|---|
| 10 nov. 2017 | Serge Buy, président-directeur général, Canadian Ferry Association |
| | Kristin Baldwin, directrice, Communications, Canadian Ferry Association |
| 17 nov. 2017 | Andrew Rae, vice-président, région de l'Atlantique, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Cheryl Bidgood, déléguée principale, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 17 nov. 2017 | Greg Aitkins, partenaire principal, Intellection Consulting |
| 20 nov. 2017 | Martin Fournier, directeur exécutif, Armateurs du Saint-Laurent |
| | Myriam Beauchamp, gestionnaire de projet, Environnement et Communications |
| | Jean-Philippe Brunet, vice-président exécutif, Affaires générales et juridiques, Ocean Group Inc. |
| | Marc Gagnon, directeur, Affaires gouvernementales et conformité réglementaire, FedNav Ltd |
| | Gilles Legault, avocat principal, Affaires juridiques mondiales, Canadian National Railway Corporation |
| | Suzanne Paquin, présidente-directrice générale, Nunavik Eastern Arctic Shipping |
| | Pierre Préfontaine, vice-président principal, Société maritime CSL |
| | Matthew Kendrick, gestionnaire commercial, McKeil Marine Ltd |
| | François Bertrand, président-directeur général, Société des traversiers du Québec |
| 22 nov. 2017 | Robert Lewis-Manning, président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| | Bonnie Gee, vice-président, Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique |
| | Greg Wirtz, président, Cruise Lines International |
| | Donna Spalding, directrice, Administration, Cruise Lines International |
| | Lanna Hodgson, secrétaire générale intérimaire, International Ship-owners Alliance of Canada |
| | Stan Bowles, directeur général, MOL Chemical Tankers America Inc. |
| | Bruce Rothdram, président-directeur général, Wheelhouse Shipping Agency Ltd |
| | Clifford Faleiro, gestionnaire des opérations, North America West Coast, Saga Welco AS |
| | Russell D'Souza, capitaine de port, Oldendorff Carriers |
| | Anthony Damron, gestionnaire des opérations, G2 Ocean |
| | Lucky Hewavitharana, G2 Ocean |
| | Simon Brown, gestionnaire des opérations, Pacific Basin Shipping |
| | Richard Chappell, vice-président régional, Opérations, Canada, Westwood Shipping Lines |
| | Garth Mitcham, directeur, côte ouest, CSL International |

| | |
|---|---|
| 22 nov. 2017 | Kevin Obermeyer, président-directeur général, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Stefan Woloszyn, dirigeant principal des finances, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Robin Stewart, président, British Columbia Coast Pilots Ltd. |
| | Paul Devries, directeur général, British Columbia Coast Pilots Ltd. |
| 22 nov. 2017 | John Mears, vice-président, Fédération maritime du Canada |
| 22 nov. 2017 | Phillip Nelson, président, Council of Marine Carriers (CMC) |
| 29 nov. 2017 | Ken Soerensen, président, Algoma Central Corporation |
| | Wes Newton, premier vice-président, Expansion de l'entreprise et avocat général, Algoma Central Corporation |
| | Tom Anderson, directeur, Ports et havres |
| | Danielle Lewis, gestionnaire, Matières premières, ArcelorMittal Dofasco G.P. |
| 29 nov. 2017 | Tristan Laflamme, directeur exécutif et avocat général, Association des pilotes maritimes du Canada |
| | Mike Burgess, vice-président, région des Grands Lacs, Association des pilotes maritimes du Canada |
| 5 déc. 2017 | Joe Rektor, président-directeur général intérimaire, port de Prince Rupert |
| | Shaun Stevenson, vice-président, Commerce et développement, port de Prince Rupert |
| | Dave Charlton, directeur, Opérations portuaires, port de Prince Rupert |
| | Ken Veldman, directeur, Affaires publiques, port de Prince Rupert |
| 14 déc. 2017 | Joseph Galimberti, président, Association canadienne des producteurs d'acier |
| | Sean Young-Steinberg, directeur, Commerce et économie, Association canadienne des producteurs d'acier |
| 5 janv. 2018 | Michael Broad, président, Fédération maritime du Canada |
| | Sonia Simard, directrice, Affaires législatives et environnementales, Fédération maritime du Canada |
| | Chad Allen, directeur, Opérations maritimes, Fédération maritime du Canada |
| | Errol Francis, vice-président exécutif, Canfornav Ltd. |
| | Marco Renzelli, directeur général, Wagenborg (Amérique du Nord) Ltd. |
| | John Sveistrup, directeur, Spliethoff Shipping Canada |
| 9 janv. 2018 | Carl Robitaille, président, Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent |
| | Jean d'Aquila, directeur général, Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent |
| 9 janv. 2018 | Alain Arsenault, président, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central |
| | Pierre Vaillancourt, directeur général, Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central |

| | |
|---|---|
| 11 janv. 2018 | Kevin Obermeyer, président-directeur général, Administration de pilotage du Pacifique |
| | Stefan Woloszyn, dirigeant principal des finances, Administration de pilotage du Pacifique |
| 11 janv. 2018 | Robin Stewart, président, British Columbia Coast Pilots |
| | Roy Haakonson, vice-président, British Columbia Coast Pilots |
| | Paul Devries, directeur général, British Columbia Coast Pilots |

# Annexe D :

## Liste des mémoires reçus

| Intervenant | Titre du mémoire | Date |
|---|---|---|
| Armateurs du Saint-Laurent | Examen de la *Loi sur le pilotage* | 1er nov. 2017 |
| Administration de pilotage de l'Atlantique | Points de vue de l'Administration de pilotage de l'Atlantique sur : l'examen de la *Loi sur le pilotage* | 30 oct. 2017 |
| British Columbia Coast Pilots Ltd. | Présentation de la British Columbia Coast Pilots Ltd. | 30 oct. 2017 |
| Canadian Ferry Association | Exposé de position : Examen de la *Loi sur le pilotage* | 1er nov. 2017 |
| Association des pilotes maritimes du Canada | Le pilotage au Canada : Une valeur exceptionnelle pour tous les Canadiens | Oct. 2017 |
| Association des pilotes maritimes du Canada – région de l'Atlantique | Présentation de la région de l'Atlantique – Examen de la *Loi sur le pilotage* | 15 nov. 2017 |
| Guilde de la marine marchande du Canada | Présentation de la Guilde de la marine marchande du Canada | 30 oct. 2017 |
| Association canadienne des producteurs d'acier | Présentation de l'Association canadienne des producteurs d'acier | 14 déc. 2017 |
| Chambre de commerce maritime | Examen de la *Loi sur le pilotage* – Secteurs de réforme- présentation préliminaire | 31 oct. 2017 |
| Chambre de la marine marchande de la Colombie-Britannique | Présentation préliminaire sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* | 1er nov. 2017 |
| Corporation des pilotes du bas du Saint-Laurent | Mémoire – Examen de la *Loi sur le pilotage* | 10 nov. 2017 |
| Corporation des pilotes du St-Laurent central | Rapport préliminaire – Examen de la *Loi sur le pilotage* | Nov. 2017 |
| Council of Marine Carriers | Présentation du Council of Marine Carriers | 31 oct. 2017 |
| Cruise Lines International Association – Nord-Ouest et Canada | Présentation de la Cruise Lines International Association – Nord-Ouest et Canada | 1er déc. 2017 |
| Fertilisants Canada | Présentation de l'examen de la *Loi sur le pilotage* de Fertilisants Canada | Oct. 2017 |

| | | |
|---|---|---|
| Fraser River Pilots | Position de Fraser River Pilots sur l'examen de la *Loi sur le pilotage* | 31 oct. 2017 |
| Administration de pilotage des Grands Lacs | Présentation de l'Administration de pilotage des Grands Lacs | 27 oct. 2017 |
| Groupe Desgagnés Inc. et Fednav Limited | Sommaire – Recommandations préliminaires pour moderniser le cadre réglementaire de la *Loi sur le pilotage*, la prestation de services, la structure de gouvernance, les tendances et les avancées technologiques | Déc. 2017 |
| Première Nation Heiltsuk | Présentation de la Première Nation Heiltsuk | 14 mars 2018 |
| Association internationale des débardeurs | Présentation de l'Association internationale des débardeurs | 22 nov. 2017 |
| Irving Oil Ltée | Présentation d'Irving Oil Ltée | 12 janv. 2018 |
| Administration de pilotage des Laurentides | Examen de la *Loi sur le pilotage* | Oct. 2017 |
| Marine Recycling Corporation | Réponse de la Marine Recycling Corporation – Questions principales | 30 nov. 2017 |
| Mariner Seafoods | Présentation de Mariner Seafoods | 30 nov. 2017 |
| Administration de pilotage du Pacifique | Présentation finale de l'Administration de pilotage du Pacifique | 4 déc. 2017 |
| Fédération maritime du Canada | Commentaires préliminaires par la Fédération maritime du Canada | 30 oct. 2017 |
| Administration portuaire Vancouver-Fraser | Présentation de l'Administration portuaire Vancouver-Fraser concernant l'examen de la *Loi sur le pilotage* | 1er déc. 2017 |
| Western Grain Elevator Association | Présentation de la Western Grain Elevator Association | 15 mars 2018 |